



**Anabela Almeida Silva    O IEFP e as Políticas de Formação Profissional:**  
**Domingues Silvestre    Passado e Futuro**



**Anabela Almeida Silva    O IEFP e as Políticas de Formação Profissional:  
Domingues Silvestre    Passado e Futuro**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica dos Professores Doutores: José Manuel Moreira e Maria Luís Rocha Pinto da Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente

Doutor Rui Armando Gomes Santiago  
professor associado com agregação da secção autónoma de ciências  
sociais jurídicas e políticas da universidade de aveiro

Doutor Adelino Augusto Torres Guimarães  
professor catedrático do instituto superior de economia e gestão da  
universidade técnica de lisboa

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira (orientador)  
professor catedrático da secção autónoma de ciências sociais  
jurídicas e políticas da universidade de aveiro

Doutora Maria Luís Rocha Pinto (co-orientadora)  
professora associada da secção autónoma de ciências sociais  
jurídicas e políticas da universidade de aveiro

## **agradecimentos**

Em primeiro lugar gostaria de agradecer aos meus orientadores Professor José Manuel Moreira e Professora Maria Luís Rocha Pinto, pela oportunidade que me deram de realizar este trabalho, por acreditarem nas minhas capacidades e por todos os conhecimentos transmitidos.

Quero agradecer ao Gabinete de Estudos e Avaliação e ao Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP IP na pessoa dos seus responsáveis, o empenho pessoal que colocaram na tentativa de cedência dos dados estatísticos, que permitiu ultrapassar a inexistência de dados publicados e sem os quais a realização deste trabalho não teria sido de todo possível.

Aos meus colegas de Mestrado, que com as suas dúvidas e experiências me fizeram acreditar que seria possível levar este projecto até ao fim.

À Sandra e ao Pedro pela paciência que tiveram comigo. Não vou esquecer a disponibilidade com que ouviram as minhas interrogações e reflexões e as sugestões que fizeram ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Quero agradecer aos meus pais que com o seu exemplo de trabalho e persistência me ensinaram a nunca desistir de um objectivo.

Ao Jorge que me aturou nos melhores e piores momentos, alguns em que nem eu já me conseguia aturar a mim mesma...

À Ana e à Bia sem dúvida os melhores trabalhos da minha vida, pelos mimos e colinhos adiados...

A todos os que me apoiaram e não foram aqui mencionados o meu, não menos sentido, obrigado.

## **palavras-chave**

Formação Profissional, Políticas Públicas, Desemprego, Oferta Formativa.

## **resumo**

A formação profissional desenvolvida pelo IEFP IP, entendida como política pública destinada a adequar as qualificações da população, em idade activa, às necessidades das pessoas que a procuram e do mercado de trabalho, surgiu em Portugal no início dos anos de 1980, com o propósito de promover um sentido comum às políticas de emprego e formação e mais equilíbrio entre a oferta e a procura de emprego.

Decorridos 30 anos de crescente investimento público na formação profissional, Portugal continua a debater-se com baixos níveis de produtividade económica quando comparado com os restantes países da União Europeia e também com problemas de desemprego a par de carências em mão-de-obra qualificada. Este cenário tem dado azo a discursos políticos crescentemente empolgados, provenientes de diferentes quadrantes políticos, sobre as estratégias que melhor respondam às necessidades de qualificação dos recursos humanos nacionais.

Com este trabalho pretendemos contribuir para uma melhor compreensão e avaliação do papel do IEFP, enquanto organismo público com responsabilidades na definição e implementação das políticas de formação profissional em Portugal, na melhoria da qualificação dos recursos humanos nacionais e na adequação da mesma às necessidades individuais e do mercado de trabalho, numa lógica de perceber de que forma têm as políticas públicas de formação respondido às necessidades profissionais e habilitacionais do mercado de trabalho e da população desempregada.

Nesse sentido, foram explicitados os objectivos que na legislação dão corpo às políticas de formação, comparando-os com a adequabilidade da oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho e da população desempregada.

O resultado do estudo aponta para a existência de uma oferta formativa que não parece dar suficiente resposta às necessidades do mercado de trabalho, que se encontra muito centrada no aumento de habilitações escolares, maioritariamente destinada às pessoas que detêm o 6º ano de escolaridade.

## Keywords

Vocational Training, Public Policies, Unemployment, Training offer

## Abstract

In Portugal Vocational training -as a public policy aimed at adjusting active population qualifications, to the needs of individual looking for training and to labour market demands. *Instituto de Emprego e Formação Profissional IP* (IEFP), the organization responsible for operate public training policies, appeared in Portugal in the early 1980's after the increase of unemployment, to equilibrate the offer and demands on labour market.

However, despite the constantly growing public funding for vocational training, and the frequent public statements from all political areas about the better strategies to improve the qualification of Portuguese human resources, after thirty years, Portugal is still confronted with low productivity levels and unemployment problems along with the scarcity of qualified human resources when compared with other European Union countries.

In this scenario, the present work aims to contribute to access and understand the role of IEFP, as responsible for the implementation of the vocational training public policies, in the improvement of the qualification of human resources in Portugal, and in their adaptation to individual and labour market demands.

An analysis of the adaptation of the public offer of vocational training with the needs of unemployed population and labour market demands was carried out and critically evaluated considering the vocational training objectives of IEFP, as defined in legislation.

The results of the present study point out that the vocational training offered by IEFP does not seem to address the labour market demands. The vocational training offer is focused in the increase qualification of human resources addressing mainly the population fraction with scholar qualifications at the 6th year level.

## **Siglas e Abreviaturas**

<b>APR</b>	Aprendizagem
<b>CAE</b>	Classificação das Actividades Económicas
<b>CE</b>	Centro de Emprego
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>CET</b>	Curso de Especialização Tecnológica
<b>CNO</b>	Centro Novas Oportunidades
<b>CF</b>	Centro de Formação
<b>CGD</b>	Centro de Formação Profissional de Gestão Directa
<b>CGP</b>	Centro de Formação Profissional de Gestão Participada
<b>EFA</b>	Educação e Formação de Adultos
<b>EFJ</b>	Educação e Formação de Jovens
<b>FDMO</b>	Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-obra
<b>FPA</b>	Formação Profissional Acelerada
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>IEFP</b>	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
<b>IFPA</b>	Instituto de Formação Profissional Acelerada
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>INOFOR</b>	Instituto para a Inovação na Formação
<b>NUT</b>	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OGE</b>	Orçamento Geral do Estado
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>QUAL</b>	Qualificação Profissional
<b>UE</b>	União Europeia

## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1 O Estado e a Formação Profissional em Portugal - Perspectiva Histórica.....</b>	<b>3</b>
1.1 Do Marquês de Pombal, até à década de 1960: a formação profissional inserida no Ministério da Educação.....	3
1.2 Da década de 1960 à criação do IEFP: a Formação Profissional inserida no Ministério do Trabalho. ....	5
<b>2 O Instituto do Emprego e Formação Profissional.....</b>	<b>9</b>
2.1 Estruturas de intervenção do IEFP .....	10
2.2 A formação profissional desenvolvida pelo IEFP - Conceitos e Modalidades. ....	13
2.2.1 Os conceitos.....	13
2.2.1.1 Formação profissional inicial .....	14
2.2.1.2 Formação profissional contínua.....	15
2.2.2 As modalidades de formação.....	15
2.2.2.1 Qualificação Profissional.....	16
2.2.2.2 Aprendizagem.....	16
2.2.2.3 Cursos de Especialização Tecnológica.....	17
2.2.2.4 Educação e Formação de Adultos .....	18
2.2.2.5 Educação e Formação de Jovens .....	18
2.2.2.6 Formação para Públicos Específicos .....	19
<b>3 Os novos desafios ao Mercado de Trabalho e a Formação Profissional .....</b>	<b>21</b>
3.1 Até à década de 1980 - o modelo FPA .....	21
3.2 A década de 1980 e a dupla certificação .....	22
3.3 A década de 1990: o esboço de um novo conceito de formação profissional .....	23
3.4 A entrada no século XXI: um novo paradigma de formação profissional .....	27



3.4.1	A formação profissional e o aumento da escolaridade: a ampliação dos cursos de Educação e Formação de Jovens e a Iniciativa Novas Oportunidades.....	30
<b>4</b>	<b>Formação Profissional e Gestão do Mercado de Trabalho.....</b>	<b>35</b>
4.1	Mecanismos de identificação das necessidades do mercado de trabalho. ....	36
4.2	Mecanismos de definição da oferta formativa .....	38
<b>5</b>	<b>Modelos de Estado e Políticas Públicas .....</b>	<b>43</b>
5.1	Estado Regulador <i>versus</i> Estado Regulamentador.....	44
5.2	O reflexo das ideologias nas políticas de formação profissional .....	46
5.2.1	Os modelos clássicos de formação profissional na Europa .....	47
<b>6</b>	<b>Formação Profissional: uma forma de intervenção do Estado no mercado de trabalho.....</b>	<b>53</b>
6.1	A definição e implementação de políticas públicas .....	53
6.1.1	Dois modelos de definição de políticas públicas .....	54
6.1.1.1	O modelo Racionalista.....	54
6.1.1.2	O modelo Incrementalista .....	55
6.1.2	Dois modelos de implementação de políticas públicas.....	57
6.1.2.1	O modelo <i>top-down</i> .....	57
6.1.2.2	O modelo <i>bottom-up</i> .....	59
6.2	As políticas de formação profissional em Portugal .....	60
<b>7</b>	<b>A análise da problemática em estudo: modelo de análise e metodologia. ....</b>	<b>65</b>
7.1	O modelo de análise.....	65
7.2	A metodologia.....	68
<b>8</b>	<b>A análise dos dados.....</b>	<b>77</b>
8.1	A oferta de trabalho e a formação profissional ministrada .....	77
8.1.1	Caracterização da oferta de trabalho .....	78
8.1.2	A oferta de trabalho segundo a CAE .....	78

8.1.3	A variação percentual da oferta de trabalho no decurso do período da amostra..	80
8.2	A Oferta de formação profissional .....	81
8.2.1	A actividade formativa dos Centros de Gestão Directa.....	81
8.2.2	A oferta de Formação Profissional Inicial segundo a CAE.....	83
8.3	O cruzamento da oferta formativa com a oferta de trabalho .....	87
8.4	As habilitações literárias da população desempregada, e a definição da oferta formativa.....	89
8.5	A análise dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego.....	91
8.5.1	O Desemprego registado segundo a habilitação literária .....	93
8.6	A oferta formativa e a habilitação escolar .....	95
8.6.1	As modalidades formativas e a habilitação escolar .....	97
8.6.2	A oferta formativa nas modalidades de dupla certificação.....	98
8.6.3	Uma análise mais fina das modalidades de dupla certificação.....	99
8.6.3.1	A aprendizagem.....	99
8.6.3.2	A educação e formação de adultos (EFA).....	102
8.6.3.3	A educação e formação de jovens (EFJ) .....	103
8.7	As habilitações escolares dos desempregados e a oferta formativa compatível.....	106
8.7.1	Oferta formativa <i>versus</i> habilitação escolar dos desempregados .....	108
8.7.1.1	A variação percentual da oferta formativa e do perfil habilitacional dos desempregados .....	110
<b>9</b>	<b>A formação profissional e o ajustamento entre a oferta e a procura .....</b>	<b>113</b>
<b>10</b>	<b>Balanço conclusivo .....</b>	<b>117</b>
<b>11</b>	<b>Bibliografia .....</b>	<b>121</b>
11.1	Bibliografia citada .....	121
11.2	Legislação.....	126
11.3	Regulamentos e Circulares .....	128

11.4	Outra bibliografia consultada.....	128
<b>12</b>	<b>Anexos.....</b>	<b>131</b>

## **Introdução**

A pouca competitividade da economia nacional tem sido atribuída ao défice de qualificações dos recursos humanos nacionais. Paralelamente, o crescimento dos níveis de desemprego, que se têm igualmente feito sentir em Portugal, é também em larga medida justificado pelas mesmas razões.

É verdade que em finais do século XX Portugal nos mostrou uma realidade económica crescentemente problematizada e fortemente marcada pelo crescimento dos níveis do desemprego, num contexto de maior exigência do mercado de trabalho, delimitado pela necessidade crescente de competir numa economia globalizada. Parece também consensual que, não obstante o reconhecimento de que em entre 1960 e 1990 existiram saltos quantitativos e qualitativos significativos nas taxas de escolarização, na universalização de uma escolaridade básica de nove anos bem como no crescimento da formação profissional fora do contexto escolar formal (Azevedo, 2006: 3-9). Mesmo assim, Portugal continua passados 20 anos, sobre o período considerado, a apresentar uma das mais baixas taxas de escolarização da União Europeia, agravada pelo crescimento dos níveis de desemprego, num quadro de investimento público na qualificação dos recursos humanos nacionais que não tem parado de aumentar sobretudo desde o final da década de 1980, altura em que passamos a integrar a União Europeia.

O IEFP é desde a década de 1980, o principal operador de formação profissional em Portugal e como tal o responsável pela operacionalização das políticas públicas de formação definidas pelos sucessivos Governos.

Foi neste contexto de entendimento do nível de desemprego como sinal de desajustamento entre a oferta e a procura de trabalho, tido como variável fundamental para a definição e

implementação das políticas públicas de formação profissional, que nos propusemos com a realização do presente trabalho, avaliar em que medida as políticas públicas de emprego e valorização profissional - e em particular os centros de formação profissional de gestão directa - têm contribuído para uma melhor qualificação dos recursos humanos e de que forma têm promovido a correcta adequação às reais necessidades do mercado de trabalho e/ou da população desempregada.

Na primeira parte faz-se uma breve análise da evolução das políticas de formação profissional em Portugal, relacionando a evolução dos modelos formativos e planos curriculares, com a gestão do mercado de trabalho, aludindo brevemente à importância que as ideologias, intrínsecas aos modelos de Estado, podem ter na definição e operacionalização das políticas de formação.

Na segunda parte do trabalho, identificamos e caracterizamos, com recurso a uma análise descritiva, a oferta de trabalho e a população desempregada comparando-a com a formação profissional, desenvolvida nos centros de formação profissional de gestão directa, no período 2003 a 2007.

Segue-se a interpretação dos resultados onde procuraremos averiguar em que medida as políticas de formação operacionalizadas pelo IEFP apresentam adequabilidade às necessidades do mercado de trabalho e promovem o aumento de habilitações da população desempregada, tendo em consideração a resposta às necessidades dos grupos que apresentam maior risco de exclusão do mercado de trabalho.

## **1 O Estado e a Formação Profissional em Portugal - Perspectiva Histórica**

---

As políticas de emprego e formação têm sofrido ao longo do tempo alterações profundas, que se encontram indissociavelmente ligadas às flutuações da conjuntura económica, nacional ou internacional.

A descrição histórica que se apresenta sobre a evolução da formação profissional em Portugal mostra que, desde muito cedo, o Estado português chamou a si um papel operativo na execução das políticas de emprego e formação, o que o torna, em grande medida, responsável pela evolução que as mesmas apresentam. Com o intuito de melhor compreendermos a afirmação anterior, procede-se neste capítulo a uma breve resenha histórica da evolução das políticas de formação em Portugal desde o século XVIII até ao surgimento do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

### **1.1 Do Marquês de Pombal, até à década de 1960: a formação profissional inserida no Ministério da Educação**

Em Portugal, os ecos da revolução industrial transportam consigo novos métodos de trabalho, que criam a necessidade de preparação da mão-de-obra para dar resposta às novas necessidades do comércio e da indústria.

No século XVIII, o Estado, em grande medida condicionado pela ascensão do Liberalismo, assumiu uma responsabilidade crescente no que concerne à educação pública, o que a par com os efeitos da revolução industrial, fez crescer a preocupação com o ensino técnico e científico. É por esta altura que surgem os primeiros indícios de formação profissional em Portugal, “essencialmente nas profissões ligadas ao sector comercial” (Cardim, 1999: 43).

A formação profissional vocacionada para o sector industrial apareceu no século XIX, (1852) com a criação, pela Associação Industrial Portuense, da primeira escola industrial, a qual veio mais tarde a ser assumida pelo Estado como Escola Industrial do Porto. A partir de então assistiu-se ao crescimento e proliferação do ensino industrial e comercial, que no final do século XIX, contabilizava em Portugal 28 escolas técnicas.

A Primeira República foi portadora de uma reestruturação do ensino, mais apostada na preparação dos recursos humanos para o desempenho de uma actividade profissional, o que fez com que no espaço de 15 anos, se assistisse à duplicação do número de escolas técnicas, “o que todavia não terá sido suficiente para produzir impacto na economia nacional.” (Cardim, 1999: 43).

O Estado Novo reforçou a aposta no ensino técnico, promovendo a construção de uma rede de 19 escolas industriais, 7 escolas comerciais e 20 escolas comerciais e industriais, o que constituiu o designado “ensino secundário técnico.” Este tipo de formação iniciava-se logo após os 4 anos do ensino primário, a que se sucediam 2 anos de ciclo preparatório com “características de orientação profissional”, seguidos de uma formação com uma duração variável de 3 ou 4 anos (Cardim, 1999: 43).

O objectivo deste tipo de ensino residia na preparação de técnicos especializados em áreas específicas, através de uma formação de espectro estreito, o que em regra, não permitia a adaptação a novas situações, nem o acompanhamento eficiente do progresso tecnológico. O propósito desta formação era preparar a mão-de-obra, para operar de forma mais qualificada nas actividades ligadas ao comércio e à indústria, o que deveria conferir um aumento na qualidade e produtividade, ao trabalho desenvolvido nestes dois sectores de actividade.

Esta formação profissional, foi estruturada como um sistema de ensino específico e direccionado para a integração no mercado de trabalho, vedando o acesso directo dos seus alunos à universidade, o que justificaria entender, que o acesso directo à universidade se encontrava acessível àqueles que frequentassem o ensino liceal, ministrado em estabelecimentos próprios, o que veio conferir à sociedade portuguesa, uma diferenciação social muito relevante, uma vez que o acesso às profissões socialmente mais valorizadas e prestigiadas se encontrava reservado apenas àqueles que frequentavam o ensino liceal.

Acredita-se que a imagem discriminatória associada a este tipo de ensino condicionou não só toda a sua evolução posterior, como também afectou a imagem da formação profissional que posteriormente veio a ser desenvolvida pelo Ministério do Trabalho (MT).

Até então, a oferta de formação profissional, reflectia a tentativa de dotar os seus usuários de competências muito específicas para a integração imediata no mercado de trabalho, constituindo-se numa alternativa de preparação profissional, para a população que não podia, ou não queria, aceder ao ensino superior.

## **1.2 Da década de 1960 à criação do IEFP: a Formação Profissional inserida no Ministério do Trabalho.**

Na segunda metade do Século XX, mais concretamente em 1960, Portugal vê-se confrontado com uma nova realidade económica: o progresso tecnológico que vinha sendo implementado na indústria nacional, não conseguia por si só, promover o desejado e necessário aumento da produtividade nacional.

As entidades empregadoras rapidamente se apercebem que o investimento realizado no progresso tecnológico só poderia melhorar os níveis de produtividade, se a mão-de-obra existente estivesse preparada para lidar com os novos processos tecnológicos. No entanto, a mão-de-obra nacional era maioritariamente indiferenciada, surgindo então, o que mais tarde se veio a verificar, ser um problema estrutural da nossa economia: a inoperacionalidade das capacidades técnicas da mão-de-obra nacional, face às exigências de conhecimentos compatíveis com a evolução do progresso tecnológico. Esta situação potenciou de forma determinante o crescimento do desemprego, na década de 1960.

O crescimento do desemprego afectou, não só, a produtividade da economia nacional, como agravou substancialmente os encargos com a despesa pública, por força do aumento do recurso aos subsídios de desemprego, numa tentativa do Estado de garantir a sobrevivência da população desempregada.

A já difícil situação, verificada na economia nacional na década de 1960, é agravada pela estrutura da mão-de-obra nacional, predominantemente masculina. À época a população masculina foi maioritariamente mobilizada para a guerra nas ex-colónias. Quem não integrou os contingentes militares sentiu-se fortemente motivado para a emigração (sobretudo de destino europeu), o que teve como reflexo uma diminuição, ainda mais significativa, da mão-de-obra disponível.

A conjugação destes factores agravou a insuficiência de mão-de-obra qualificada, determinada por força das necessidades decorrentes da reorganização industrial em curso. As estruturas formativas dependentes do Ministério da Educação, não conseguiam dar resposta a



esta necessidade crescente, o que levou o Estado a reforçar a sua intervenção, pela definição de um outro modelo de formação, que de uma forma mais rápida conseguisse dar resposta à procura de trabalhadores qualificados, marcando o surgimento da formação enquanto tentativa de resposta às necessidades mais imediatas do tecido produtivo.

A resposta às necessidades mais imediatas do tecido produtivo passará a ser realizada pela criação de estruturas formativas afectas ao Ministério das Corporações que à época integra a área governativa correspondente ao trabalho. A formação desenvolvida sob a dependência deste Ministério será baseada num modelo de preparação técnica intensiva, de curta duração, que acelere o crescimento da produtividade e potencie a diminuição do desemprego, o que permitiria a diminuição dos encargos públicos motivados pelo crescimento do desemprego e uma resposta mais rápida às necessidades de mão-de-obra decorrentes do novo tecido industrial português.

A formação dependente do Ministério das Corporações, será inicialmente destinada aos adultos desempregados - população activa - estendendo-se posteriormente, de forma rápida, à população mais jovem que abandonava precocemente o sistema regular de ensino, iniciando a vida activa sem qualquer preparação específica, uma vez que até então, a formação profissional dos jovens se encontrava entregue às empresas que a realizavam em condições geralmente deficientes.

O Ministério das Corporações avançou, então, com o lançamento de um modelo de formação - à altura muito em voga - destinado à preparação rápida das pessoas para o desempenho de actividades profissionais específicas. O modelo adoptado, designado por “Formação Profissional Acelerada” (FPA) ou “formação profissional de adultos”, recorria a métodos de ensino programado e intensivo, na linha do que era preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

O suporte financeiro deste novo sistema de formação profissional assentava nos recursos provenientes do Fundo de Desemprego e das Empresas que, em 1962, sustentaram a criação do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-obra (FDMO) (Cardim, 1999: 44).

Ainda no mesmo ano, é criado o Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA), com a incumbência de elevar o nível profissional dos trabalhadores, maioritariamente indiferenciados.

O Estado assume assim a liderança do processo de preparação técnica da mão-de-obra nacional, dotando o país de uma rede de 13 Centros de Formação Profissional.

As políticas de formação, executadas nos Centros de Formação recém criados, destinavam-se a jovens e adultos, tendo para ambos os públicos, o objectivo comum de preparação e/ ou actualização rápida da mão-de-obra com vista a um melhor desempenho profissional. Por outro lado, os recursos humanos qualificados eram alvo de procura crescente, o que conferia à formação profissional um duplo papel: qualificação técnica dos recursos humanos e passaporte ou garantia para a integração no mercado de trabalho.

O objectivo da formação profissional levada a cabo nestes Centros de Formação era pois distinto do da formação profissional desenvolvida pelo Ministério da Educação, situação que é objecto de explicitação em legislação específica, quando refere que “...a formação profissional acelerada, para adultos, não se destina a substituir, em caso algum, o ensino clássico ministrado nas escolas técnicas, que continua a ser o mais desejável, permitindo uma preparação de base que a primeira não pode, nem tem em vista fornecer” (DL 44538/62 de 23/8: 1157). Coexistem assim duas redes de formação profissional com objectivos distintos.

O mesmo documento faz referência à importância do desenvolvimento de uma ligação estreita entre a formação profissional e os organismos corporativos de patrões e trabalhadores, uma vez que, “é às empresas, aos empregados e assalariados que ela se destina”, reforçando a ideia da existência da formação profissional como forma de dar resposta às necessidades do mercado de trabalho, integrando os interesses e aspirações dos diferentes actores.

Por que surge a formação profissional inserida no Ministério do Trabalho?

Diremos que a formação profissional inserida no Ministério do Trabalho surgiu pela existência de necessidades de reconversão e qualificação profissional dos trabalhadores adultos, firmada na reorganização industrial que teve lugar nos anos sessenta e no crescimento do desemprego, assumindo-se como pedra de toque para o desenvolvimento económico nacional.

Poder-se-ia portanto pensar, pelo contexto que determinou o crescimento da oferta de formação profissional, que a preocupação com a qualidade (patente também na criação do Centro Nacional de Formação de Monitores destinado a dotar os centros, de pessoal preparado para a transmissão de conhecimentos técnicos, que a tutela parece ter querido imprimir) teria dado azo a um aumento significativo de mão-de-obra qualificada. Todavia à época, “o crescimento do número de trabalhadores portugueses qualificados, não foi

relevante”, (Cardim, 1999: 44) acreditando o mesmo autor que este facto pode ser explicado em razão das limitações crescentes, impostas ao financiamento público surgidas na altura.

É, pois, num contexto de necessidade crescente de mão-de-obra qualificada para fazer face aos desafios do crescimento industrial, numa sociedade cujo sistema de ensino produzia uma forte diferenciação social, que se assiste à revolução de Abril de 1974, que arroga, como valores fundamentais, a defesa das liberdades cívicas e da igualdade de oportunidades, o que, ao nível do sistema educativo nacional induz à extinção progressiva do ensino técnico, porquanto o mesmo era considerado como principal responsável pela ampliação das desigualdades sociais existentes.

A extinção daquele tipo de ensino, deu-se fundamentalmente pela licealização das escolas industriais e comerciais. O que, aliado à redução da actividade que se fazia sentir no sistema de aprendizagem profissional, tutelada pelo então Ministério das Corporações e agravado também pelo decréscimo verificado na aprendizagem tradicional das profissões (por força das alterações sofridas em sede de contratação colectiva), coloca em evidência o vazio existente ao nível das respostas formativas, aumentando deste modo a contestação à ausência de formação profissional, enquanto inibidora do desenvolvimento económico nacional o que acarreta o agravamento, dos já existentes, problemas sociais.

O distanciamento crescente entre o sistema de ensino tutelado pelo Ministério da Educação e as necessidades nacionais de mão-de-obra qualificada, que por força dos avanços tecnológicos exigiam uma formação geral e científica aprofundada a par com uma preparação tecnológica adequada, colocou a descoberto as ineficiências do sistema educativo, que efectuava uma preparação teórica e científica de boa qualidade mas apenas destinada à prossecução de estudos em estabelecimentos de ensino superior. Esta realidade fez com que na década de 1970, as empresas nacionais vivessem da importação da tecnologia e *know how*, sendo os seus trabalhadores frequentemente incapazes de aplicar os conhecimentos importados, o que se traduzia na incapacidade de fazer reflectir as mais valias decorrentes da aplicação das novas tecnologias na produtividade da economia nacional.

Crescentemente confrontado com a crítica social e consciente da utilidade da preparação profissional da mão-de-obra para o desenvolvimento económico nacional, o Estado, tenta aumentar e adequar a preparação profissional da mão de obra nacional às necessidades do mercado de trabalho com a criação, em 1979, do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) que coloca na dependência do Ministério do Trabalho.

## **2 O Instituto do Emprego e Formação Profissional**

---

O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) foi criado, em 1979, com o objectivo de ultrapassar as dificuldades evidenciadas pelo Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-obra (FDMO) na preparação da mão-de-obra nacional.

De acordo com o diploma de criação do IEFP o FDMO “manifestava a ausência de linhas claras de convergência e complementaridade na concretização dos seus objectivos, no âmbito da execução de uma política de emprego.” (DL 519-A2/79 de 29/12: 3446)

O novo organismo, ao integrar as componentes do emprego e da formação profissional, tentará não só fazer ressurgir a actividade formativa, mas também conferir um sentido comum às políticas de emprego e formação.

A formação profissional passa então a ser encarada, não só como elemento fundamental para a qualificação da mão-de-obra, dotando-a de competências operacionais que lhe permitam dar resposta às necessidades do tecido produtivo, mas também como forma privilegiada de minorar os problemas do desemprego crescente que se fazia sentir em Portugal, na década de 1970, conforme podemos verificar pelo preâmbulo do texto que cria o IEFP:

“...fica o Ministério do Trabalho dotado de um sistema coerente e racional de instrumentos adequados à preparação e à execução da parte que lhe compete numa política global de emprego, activa, responsável, participada e ajustada às realidades e necessidades do país, que na actual conjuntura conhece uma situação particularmente grave no domínio do emprego.” (DL 519-A2/79 de 29/12: 3446). São as políticas de formação ao serviço do emprego.

A criação deste novo organismo evidencia a preocupação por parte do Estado em promover uma formação profissional que não só qualifique a mão-de-obra nacional, mas que o faça de

acordo com as necessidades do mercado de trabalho, o que enuncia a preocupação com a preparação profissional vocacionada para a colocação/integração no mercado de trabalho.

O propósito do novo organismo será pois o de promover a “transparência, melhor organização e o equilíbrio do mercado de trabalho” (DL 519-A2/79 de 29/12: 3446). O que tentará prosseguir integrando na sua génese o serviço nacional de emprego e o serviço de formação profissional, tornando-se assim, responsável pela execução das políticas de emprego e formação definidas pelo Governo.

Imbuído deste intento, o IEFP procurará prosseguir os seus objectivos assente numa estrutura descentralizada ao nível das grandes regiões, contando também com a participação institucionalizada, ao nível consultivo, dos parceiros sociais.

## **2.1 Estruturas de intervenção do IEFP**

O Instituto do Emprego e Formação Profissional surge assim como um instituto público integrado na administração indirecta do Estado.

Detentor de autonomia, administrativa e financeira e de património próprio, tem sede em Lisboa, exercendo a sua actividade em todo o território nacional, de forma descentrada através de cinco delegações regionais, a que se encontram afectas determinadas áreas territoriais.

As Delegações Regionais operacionalizam a sua intervenção com recurso a uma rede de Centros de Emprego e duas de Centros de Formação Profissional, estas últimas detentoras de características distintas.

Os Centros de Emprego (CE) são unidades orgânicas, a quem compete genericamente a realização de acções, tendentes à organização do mercado de emprego. De forma mais precisa, os Centros de Emprego são responsáveis pela gestão da oferta e da procura de emprego, devendo accionar para esse efeito os mecanismos adequados às situações que se lhes apresentam. Para tal, dispõem de um conjunto de medidas de política activa de emprego entre as quais se situa a formação profissional.

Os Centros de Formação de Gestão Directa (CGD) são responsáveis pela preparação e execução de acções de formação profissional, delineadas para preparar os recursos humanos em ordem à integração no mercado de trabalho. Estas unidades operativas do IEFP, possuem um conselho consultivo (que integra representantes da Administração e Parceiros Sociais), destinado a opinar acerca da orientação genérica da actividade dos centros, possibilitando que

a elaboração anual do plano de formação de cada centro dê resposta efectiva às necessidades do tecido empresarial local, ainda que sem descurar a satisfação das motivações profissionais dos candidatos à formação profissional.

Os Centros de Gestão Participada (CGP) criados, na sua maioria, por meio do estabelecimento de acordos com as associações empresariais ou sindicais, possuem como objectivo a promoção das actividades formativas ligadas a um determinado sector. Independentemente da localização das suas sedes, a sua acção abarca o espaço territorial do continente pelo recurso à utilização de unidades móveis e através da existência de núcleos regionalizados. Esta rede de centros, detentora de estruturas mais flexíveis ao nível da gestão, não obstante financeiramente depender do orçamento do IEFP, abrange os sectores do comércio, cerâmica, construção civil, metalurgia e metalomecânica, jornalismo, reparação automóvel, qualidade, calçado, madeira e mobiliário, alimentar, têxteis e vestuário, termalismo, cortiça, ourivesaria, electrónica, fundição, serviços, pescas, artesanato, justiça, entre outros.

Actualmente o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) é o serviço público de emprego nacional que tem por “missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução das políticas activas de emprego, nomeadamente de formação profissional” (DL 213/07 de 29/05: 3483). Para a concretização da sua missão, são entre outras, atribuições do Instituto:

- “Promover a organização do mercado de emprego, com vista ao ajustamento directo entre a procura e a oferta de emprego;
- Promover a qualificação escolar e profissional dos jovens, através da oferta de formação de dupla certificação;
- Promover a qualificação escolar e profissional da população adulta, pela oferta de formação profissional certificada, ajustada aos percursos individuais e relevantes para a modernização da economia;
- Incentivar a criação e manutenção dos postos de trabalho, através das medidas adequadas ao contexto económico e às características das entidades empregadoras;
- Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego;

- Promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das acções de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelem em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e de modernização e desenvolvimento do tecido económico” (DL 213/07 de 29/05: 3483).

No exercício das suas competências o IEFP conta com o apoio de cinco Delegações Regionais e de órgãos executivos locais: 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa e 86 Centros de Emprego. A distribuição das unidades orgânicas por região encontra-se referida na Tabela 1.

Tabela 1: Órgãos operativos do IEFP por região

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve
Centros de Emprego	29	18	23	11	5
Centros de Formação Profissional de Gestão Directa	8	9	8	5	1

Fonte: <http://www.iefp.pt>

A leitura atenta da legislação produzida sobre o IEFP, ao longo de quase três décadas de existência, permite-nos descobrir que este organismo foi alvo de várias operações legislativas<sup>1</sup>, que imprimiram à organização algumas alterações funcionais, particularmente ao nível da estrutura orgânica dos Serviços Centrais, contudo a missão da organização não foi, ao nível legislativo, objecto de alteração significativa, continuando a ser acometida ao IEFP a “gestão do mercado de emprego” (P 297/97 de 6/5: 2107), pela adequação da procura à oferta de trabalho com o objectivo de potenciar o desenvolvimento da economia nacional.

Compreendido o surgimento e a forma como se organiza o IEFP em ordem ao cumprimento da sua missão, debruçar-nos-emos seguidamente sobre a formação profissional, conceitos e modalidades, desenvolvida pelos Centros de Gestão Directa do IEFP.

---

<sup>1</sup>Decreto-lei 519-A2/79 de 29 de Dezembro; Decreto-lei 193/82 de 20 de Maio; Decreto-lei 247/85 de 12 de Julho; Decreto-lei 213/2007 de 29 de Maio.

## **2.2 A formação profissional desenvolvida pelo IEFP - Conceitos e Modalidades.**

### **2.2.1 Os conceitos**

Para um melhor entendimento das políticas de formação desenvolvidas nos Centros de Formação de Gestão Directa do IEFP (maior operador de formação profissional a nível nacional) afigura-se importante a clarificação de alguns conceitos relativos à formação profissional. Assim, e porque o nosso objecto de estudo se situa ao nível da formação profissional desenvolvida pelos centros de formação profissional de gestão directa do IEFP, adoptaremos, no decurso deste trabalho, as definições utilizadas por este organismo. (IEFP, 1996).

De acordo com a referencia supracitada, entende-se por formação profissional, o processo global e permanente através do qual jovens e adultos, a inserir ou inseridos na vida activa, se preparam para o exercício de uma actividade profissional, consistindo esta preparação na aquisição e/ou desenvolvimento de um conjunto de competências e atitudes, que sintetizadas e integradas viabilizem a adopção de comportamentos adequados ao desempenho profissional.

A mesma obra, define como formação profissional inserida no mercado de emprego, “a formação que se destina especificamente a activos empregados, por conta própria ou de outrem e a desempregados, incluindo também os candidatos ao primeiro emprego, cujo objectivo principal é o exercício qualificado de uma actividade profissional, independentemente do local onde esta formação seja realizada: empresas, centros de formação ou outras entidades empregadoras ou formadoras” (IEFP, 1996: 3).

Pela análise simplista dos conceitos referenciados apercebemo-nos de que a formação profissional inserida no mercado de emprego, aquela que ao IEFP incumbe levar a efeito, possui como destinatários específicos a população activa, ainda que estenda a sua intervenção aos candidatos a primeiro emprego.

A formação profissional no seu significado mais amplo, é destinada a todas as pessoas, independentemente da idade ou situação face ao emprego (a inserir ou inseridos na vida activa) possuindo um objectivo abrangente, uma vez que a preparação para a integração na vida activa se centra na aquisição e desenvolvimento de competências e atitudes, que têm no horizonte a adopção de comportamentos adequados ao desempenho profissional, entendido na sua globalidade. Por sua vez, a formação profissional inserida no mercado de emprego,



centra-se na aquisição de conhecimentos, que permitam o exercício qualificado de uma actividade específica.

A necessidade de uma melhor distinção entre a formação profissional inserida no sistema educativo, da formação inserida no mercado de emprego, foi clarificada em 1991 com a publicação dos Decretos-Lei 401 e 405, ambos de 16 de Outubro, que regulamentam as duas tipologias. Estes diplomas distinguem os dois tipos de formação profissional, pela base institucional dominante, respectivamente a escola e a empresa e pelos destinatários específicos; no primeiro caso a população escolar, no segundo a população activa empregada ou desempregada incluindo também os candidatos ao primeiro emprego.

Em razão do objecto do trabalho, sempre que doravante referirmos formação profissional, falaremos da formação profissional inserida no mercado de emprego.

Tal como a formação profissional em sentido lato, a formação profissional inserida no mercado de emprego e desenvolvida pelo IEFP, pode ser distinguida em função da duração do percurso realizado, do momento da vida em que é adquirida e do objectivo que com ela se pretende atingir. Assim e independentemente das distintas designações que possam vir a ser assumidas pelas diversas acções de formação ministradas, a formação profissional pode ser classificada em inicial ou contínua. Nos parágrafos seguintes descrevem-se com algum detalhe as principais características destes dois tipos de formação.

#### **2.2.1.1 Formação profissional inicial**

Entende-se por, formação profissional inicial toda a formação destinada a conferir aos indivíduos uma qualificação profissional certificada, ao mesmo tempo que fornece uma preparação para a vida adulta e profissional (IEFP, 1996: 3).

A formação inicial, não obstante poder integrar acções de designações diversas é destinada a indivíduos que procuram emprego, independente de o fazerem pela primeira vez, ou de procurarem aumentar ou diversificar competências com vista a uma melhoria da sua situação no mercado de trabalho. O recurso a uma forte componente prática na aprendizagem da profissão é apanágio deste tipo de acções.

A carga horária deste tipo de formação varia, em função do perfil dos destinatários e da modalidade frequentada. Em regra, para os jovens que procuram o primeiro emprego, a carga

horária é mais dilatada, integrando também alguma prática de formação em contexto de trabalho.

Quando a formação se destina ao público adulto, que anteriormente tenha estado inserido no mercado de trabalho, a duração deste tipo de formação é tendencialmente menor, podendo apesar disso, variar em função das áreas profissionais de proveniência e das competências previamente adquiridas.

A formação inicial abrange ainda acções dirigidas a activos desempregados, detentores ou não da escolaridade obrigatória, que pretendam reintegrar-se no mercado de trabalho de forma qualificada. A formação para este público integra uma componente de apoio ao desenvolvimento pessoal e social, acrescida da preparação em técnicas de procura de emprego e em técnicas de criação do próprio emprego.

#### **2.2.1.2 Formação profissional contínua**

A formação profissional contínua é toda a que se desenvolve e inclui, na vida profissional do indivíduo. Destinada a proporcionar uma melhor adaptação às mutações do mercado de trabalho, sejam elas organizacionais, tecnológicas ou outras, procura favorecer a promoção profissional e melhorar a qualidade do emprego, contribuindo assim para um maior desenvolvimento cultural, económico e social.

A formação contínua, apesar de possuir uma forte representatividade na actividade formativa dos Centros de Formação de Gestão Directa, não será todavia objecto deste estudo (as alusões que a ela se fazem no âmbito deste trabalho, destinam-se a melhor compreender o peso relativo que o IEFP confere aos dois tipos de formação) uma vez que a mesma não tem como objectivo a preparação inicial para o exercício de uma profissão, mas apenas a melhoria e ampliação de competências previamente adquiridas, destinando-se a quem já se encontra inserido no mercado de trabalho.

#### **2.2.2 As modalidades de formação**

A explicitação dos conceitos anteriores, permite perceber de forma clara o que distingue a formação profissional inserida no mercado de emprego, da formação profissional em sentido lato, nomeadamente aquela que é desenvolvida sob alçada do Ministério da Educação.

Tentaremos agora compreender de que forma se organiza a formação profissional inicial desenvolvida pelo IEFP, para dar resposta ao mercado de trabalho.

A formação profissional pode adoptar designações diversas, em função do público a que se destina e do tipo de certificação que confere, escolar e profissional, só profissional ou só escolar. Nos pontos seguintes descrevem-se as modalidades que no âmbito da formação inicial têm constituído a oferta formativa predominante, nos Centros de Formação de Gestão Directa desde 2000.

As modalidades formativas apresentadas surgem ordenadas por ordem cronológica de existência, partindo das mais antigas para as mais recentes.

#### **2.2.2.1 Qualificação Profissional**

A Qualificação Profissional (QUAL) é uma formação qualificante com vista à integração no mercado de trabalho. Visa proporcionar aos jovens (com idade igual ou superior a 15 anos) e adultos, uma formação profissional completa de nível II ou III, com uma duração tendencialmente não inferior a um ano. Sempre que possível este percurso formativo é complementado com uma formação em contexto de trabalho, com uma duração aproximada de dois meses (IEFP 1/2004). Esta modalidade formativa, sendo uma das mais antigas disponibilizadas na oferta formativa do IEFP, apenas confere certificação profissional. O acesso a esta modalidade pressupõe a existência prévia das habilitações escolares requeridas para o exercício das actividades profissionais, correspondentes ao nível de certificação conferido, o que justifica os percursos formativos com menor duração temporal desenvolvidos no âmbito da Qualificação.

#### **2.2.2.2 Aprendizagem**

A Aprendizagem (APR) surgiu nos anos de 1980, sendo também conhecida por sistema de formação em alternância. É dirigida aos jovens que, tendo concluído o 6º ou 9º ano de escolaridade, pretendam integrar o mercado de trabalho de forma qualificada, adquirindo em simultâneo uma formação profissional e o aumento da escolaridade. (DL 102/84 de 25/10 e DL 205/96 de 25/10) Este programa tem uma duração normal de 3 anos, sendo inicialmente dirigido “para profissões operárias” (Pedroso, 1993: 30). A aprendizagem, decorre alternadamente no centro de formação (onde são ministrados conteúdos da formação sociocultural, científico-tecnológica e de prática simulada) e na empresa onde é realizada a

formação prática em contexto de trabalho. A Aprendizagem permite a atribuição de certificados de aptidão profissional de nível I, II ou III. A este propósito convém referir que a estrutura dos níveis de formação, estabelece que a atribuição de certificados de nível I, possa ser conferida nos casos em que a formação prepare para a iniciação profissional através da capacitação para a execução de trabalhos simples, que no que concerne à sua operacionalização, não requeiram a existência de conhecimentos especiais. Este nível de formação está em regra associado a uma equivalência escolar ao 6º ano de escolaridade. O nível II corresponde a uma qualificação profissional mais completa, necessária ao exercício de uma determinada profissão, implicando já a capacidade de utilização de instrumentos e técnicas. Este nível de formação está associado a uma equivalência escolar ao 9º ano de escolaridade. O nível III assenta numa base de conhecimentos técnicos mais avançados, estando associado a uma equivalência escolar ao 12º ano de escolaridade. A obtenção deste nível de qualificação deve permitir aos seus detentores, evidenciar capacidade organizativa e desenvolver o trabalho de forma autónoma (EU, 1991).

#### **2.2.2.3 Cursos de Especialização Tecnológica**

Os Cursos de Especialização Tecnológica (CET), instituídos em 1999, pela Portaria 989/99 de 3/11, foram reformulados em 2006 com o DL 88/2006 de 23/05. São formações pós secundárias não superiores que pretendem conferir uma qualificação profissional de nível IV. Destina-se a jovens e adultos, que possuam um curso de ensino secundário ou habilitação legalmente equivalente; titulares de qualificação profissional de nível III; detentores de um outro diploma de especialização tecnológica ou de um grau, ou diploma do ensino superior e que pretendam uma requalificação profissional, podendo integrar também estes cursos, todos os que tendo obtido aprovação em todas as disciplinas dos 10º e 11º anos e havendo estado inscritos no 12º ano de um curso de ensino secundário ou de habilitação legalmente equivalente, não o tenham concluído. Por outro lado, aos formandos que concluam um curso CET com aproveitamento é reconhecida a obtenção do nível secundário de educação.

Esta tipologia de formação incorpora na sua estrutura curricular, três componentes de formação, nomeadamente, formação geral e científica; formação tecnológica e formação em contexto de trabalho.

Não obstante a heterogeneidade de público que pode ser abrangido no âmbito desta modalidade, a mesma não tem apresentado grande expressão no contexto das restantes modalidades levadas a cabo pelos centros de gestão directa do IEFP.

#### **2.2.2.4 Educação e Formação de Adultos**

A Educação e Formação de Adultos (EFA) confere uma certificação escolar e profissional. Este modelo de formação surgiu por publicação de despachos conjuntos do Ministério do Trabalho e Solidariedade e do Ministério da Educação (DC 1083/2000 de 20/11) e (DC 650/2001 de 20/7) com o objectivo de aumentar a habilitação escolar da população adulta (a partir dos 18 anos) ao mesmo tempo que procura proceder à sua qualificação ou requalificação profissional. Possui vários tipos de percursos formativos que permitem integrar os candidatos em planos curriculares adequados às habilitações escolares que já detêm. Esta modalidade, procura igualmente integrar no processo formativo de cada candidato as competências adquiridas ao longo da vida, que não se encontravam até então reconhecidas no currículo do candidato, “numa tentativa de responder mais rapidamente às necessidades de qualificação dos adultos que a procuram” (Leite, 2003: 200). Este trabalho, realizado através do processo de Reconhecimento e Validação de Competências, procura numa fase inicial do processo formativo, analisar e integrar os conhecimentos dos formandos, obtidos em contextos não formais, em cinco áreas da formação de base: Linguagem e Comunicação; Cidadania e Empregabilidade; Matemática para a Vida; Inglês e Tecnologias de Informação e Comunicação, com vista a uma possível validação de competências já detidas. Após esta etapa, os candidatos iniciam um percurso formativo que integra, em simultâneo, a formação de base e a formação profissionalizante, acrescida de uma componente de formação em contexto de trabalho (máximo 240 horas por percurso), conferindo-lhes no final uma equivalência escolar a 6 ou 9 anos de escolaridade, a par com uma qualificação profissional de nível II ou III, respectivamente (IEFP: 2001).

#### **2.2.2.5 Educação e Formação de Jovens**

A Educação e Formação de Jovens (EFJ), criada em 2002 por despacho conjunto entre o Ministério da Educação e o Ministério da Segurança Social e do Trabalho (DC 279/2002 de 12/4) é uma modalidade formativa que confere dupla certificação. Destina-se a jovens com

idades compreendidas entre os 15 e os 25 anos, que se encontrem em risco de abandono escolar sem terem concluído 9 anos de escolaridade. Esta modalidade aproveita as habilitações escolares que os formandos transportam consigo, criando percursos de formação mais curtos que os da Aprendizagem, que incorporados nos percursos da formação profissionalizante da Qualificação inicial, permitem a obtenção de uma qualificação profissional de nível II ou III, acrescida da equivalência escolar respectivamente ao 9º ou 12º ano (DC 453/2004 de 27/07). A certificação profissional de nível III e a equivalência aos 12 anos de escolaridade surgiram mais tardiamente em 2004.

Talvez por apresentar percursos mais curtos que a Aprendizagem, e permitir a obtenção da escolaridade obrigatória, esta modalidade formativa tem vindo a registar uma adesão crescente por parte da população jovem.

#### **2.2.2.6 Formação para Públicos Específicos**

Para além da sua vocação central, de ajustamento entre a procura e a oferta de emprego, o Instituto leva a efeito, outras medidas de política activa de emprego, de âmbito muito diverso, desenvolvendo também formação para cidadãos com problemáticas específicas; nomeadamente emigrantes e deficientes, entre outros (Cardim, 1999: 63). Este tipo de formação, que pela sua natureza específica, visa uma integração sócio profissional, não confere na sua maioria qualquer preparação qualificada para o mercado de trabalho, não integrando por esse motivo o estudo desenvolvido nesta tese.

A caracterização apresentada, das modalidades que integram a oferta de formação profissional dependente do Ministério do Trabalho, permite identificar alguns dos objectivos que contêm as políticas de formação levadas a cabo pelo IEFP, designadamente a preparação profissional e o aumento da escolaridade. Importa doravante, perceber de que forma o mercado de trabalho tem influenciado, ou mesmo condicionado a evolução e ou alteração das modalidades de formação, situação que será analisada no capítulo seguinte.

### **3 Os novos desafios ao Mercado de Trabalho e a Formação Profissional**

---

A criação do IEFP em 1979, veio integrar a vertente do emprego e da formação num único organismo, “conferindo um sentido comum às políticas de emprego e formação” (DL 519-A2/79 de 29/12: 3446). De 1979 – ano de criação do IEFP – a 2007, muitas foram as alterações ao nível do mercado de emprego em Portugal, procurar-se-á pois, perceber em que medida essas alterações, cruzadas com a evolução política e sócio económica que ocorreu ao longo destas três décadas se reflectiram na evolução das políticas de formação definidas pelos sucessivos governos e operacionalizadas pelo IEFP.

Com o intuito de perceber mais facilmente a evolução registada, divide-se a análise em quatro períodos, que, de acordo com a bibliografia consultada, corresponderam às alterações sócio económicas mais relevantes.

#### **3.1 Até à década de 1980 - o modelo FPA**

As condições do mercado de trabalho, que no final da década de 1970 determinaram a criação do IEFP, caracterizaram-se pela crescente introdução de tecnologia, enquadrada por formas de organização do trabalho com algum grau de estabilidade, o que, a par com a necessidade de crescimento do sistema produtivo nacional, então confrontado com a ausência de grande parte da população em idade activa, determinou a necessidade de preparação rápida de mão-de-obra, para responder às necessidades do tecido industrial.

O desígnio de dar resposta a uma conjuntura económica pouco favorável, a que acresce o crescimento do desemprego juvenil (Matias, 1998), fez com que a formação profissional desenvolvida sob a tutela do Ministério do Trabalho, canaliza-se a sua actuação em ordem a

dotar a mão-de-obra nacional de competências operacionais, adoptando um modelo de acção intensivo, de curta duração, ancorado numa estrutura curricular exclusivamente “centrada na aprendizagem do saber fazer, das capacidades operativas, sem preocupações importantes em matéria de sustentação cultural...” (Duarte, 1996: 28). Modelo que como vimos, ficou conhecido como Formação Profissional Acelerada (FPA). Entidade que até ao início da década de 1980 foi responsável pela preparação profissional de jovens e adultos em idade activa.

### **3.2 A década de 1980 e a dupla certificação**

Na década de 1980, o desejo de integrar a Comunidade Económica Europeia (CEE) aumentou os desafios económicos nacionais. A economia nacional afectada pela crise da década de 1970, onde a subida do preço do petróleo fez diminuir o crescimento económico, aumentar a inflação e o desemprego, necessitava de se desenvolver rapidamente para poder concorrer com os restantes Estados Membros da Comunidade. Conseguir operar com as novas tecnologias era não só importante como indispensável para poder competir com nações que há muitos anos tinham operado o salto tecnológico.

A acrescer à crise económica, aumenta a preocupação social com o abandono escolar que grassava entre os jovens, e que os levava a procurar a integração na vida activa, na maioria dos casos, sem qualquer tipo de qualificação profissional.

Na linha de experiências de cooperação realizadas entre os Ministérios da Educação e do Trabalho noutros países europeus, com o intento de qualificar os jovens adolescentes que abandonavam o sistema escolar antes de completarem o ensino unificado (realidade que assumia uma expressão crescente entre nós) Portugal adoptou então, um novo modelo formativo com contornos diferentes dos preconizados no modelo FPA. Destinado aos jovens com poucas habilitações escolares, continha uma dupla finalidade: dotar a população adolescente de uma equivalência escolar acrescida de uma preparação profissional sólida. É o surgimento do Sistema de Aprendizagem, também conhecido entre nós por sistema de formação em alternância, cujas características de funcionamento foram explanadas no ponto 2.2.2.2. A Aprendizagem inaugura assim na formação profissional inserida no mercado de trabalho, uma nova tendência e uma nova finalidade: a dupla certificação e a constituição de uma alternativa ao sistema escolar com preparação profissional, destinada a todos quantos pretendessem integrar a vida activa, sem descurar a hipótese de prosseguimento de estudos, o



que configurou “uma modalidade especial de educação escolar, designada por formação profissional” (Pedroso, 1993: 35).

Paralelamente mantém-se a Qualificação, formação exclusivamente profissionalizante, ministrada desde o modelo FPA, a que se acrescentou a formação em informática (ainda numa óptica de preparação rápida da mão-de-obra) na tentativa de melhorar a capacidade operativa da mão-de-obra qualificada para trabalhar com as novas tecnologias, que continuavam a conquistar a indústria nacional.

### **3.3 A década de 1990: o esboço de um novo conceito de formação profissional**

Portugal em 1986 integrou a União Europeia, constituindo-se como mais um membro de um mercado de trabalho alargado, o que intensificou a atenção dedicada à formação profissional. A atenção redobrada à formação profissional foi motivada, não só, por necessidades de adaptação da mão-de-obra nacional aos novos desafios económicos decorrentes de um mercado de trabalho mais alargado, mas também, em grande medida, pela importância que no contexto comunitário se atribuía à formação profissional, considerada como “principal referencia para o desenvolvimento dos recursos humanos, que permita a criação de activos, na manutenção e aprofundamento de um estado de bem-estar, activo e dinâmico, baseado no conhecimento, como garantia de exclusão definitiva da precariedade laboral, da exclusão social e da pobreza” (Sanchez, 2003: 1).

Assiste-se nesta altura ao acentuar do desajustamento entre a procura e oferta, no mercado de trabalho. Este desajustamento surge como consequência do aumento do nível de exigência da procura no que toca às qualificações necessárias à operacionalização, com as novas formas de trabalho, crescentemente dependentes da introdução de equipamento tecnológico cada vez mais complexo. Esta realidade é agravada pelo “aumento do número de desempregados, sem formação específica e com baixo nível de qualificação” (Martins, 1996: 36).

Segundo um estudo realizado entre 1990 e 1992, às carências de formação profissional das empresas nacionais, a necessidade do reforço das qualificações da mão-de-obra nacional, situa-se maioritariamente ao nível do sector industrial. Neste sector as entidades empregadoras - não obstante criticarem a formação profissional realizada pelos Centros de Formação Profissional do IEFP, por considerarem que a mesma privilegiava uma orientação para qualificações passadas, não dando resposta às áreas mais carenciadas, nem atendendo às

especificidades das empresas - defendiam, no âmbito da formação inicial, a “Qualificação profissional como modalidade capaz de promover uma resposta mais ajustada às necessidades do tecido produtivo” (Kovács, 1994: 105).

Esta situação, a par com a lenta progressão que se experimentava no sistema de aprendizagem, sobretudo por razões de ordem burocrática, deixava Portugal exposto a uma situação de fragilidade económica acrescida, face à maioria dos estados membros da CEE.

Não obstante, a integração num mercado comum carecia de um maior investimento, quantitativo e qualitativo, na preparação dos recursos humanos em geral. Um investimento que permitisse aumentar o nível básico de educação da população activa portuguesa que, ao nível da execução profissional, permanecia mergulhada em actividades utilizadoras de mão-de-obra intensiva, ligadas aos sectores tradicionais da economia nacional.

Nesta época os Estados Membros da então CEE apresentavam diferentes níveis de desenvolvimento económico, nem sempre compatíveis com a evolução perspectivada para esta comunidade de estados. Assim, uma das principais preocupações da política comunitária traduzia-se na necessidade de dotar os Estados Membros de uma estrutura de mão-de-obra devidamente qualificada, capaz de fazer face aos desafios da globalização grandemente acelerados pelo processo de integração europeia. A formação profissional, que no âmbito do surgimento do IEFP, procurava dar resposta às necessidades do mercado de trabalho local e regional, vê-se então confrontada com a necessidade de alargar a sua capacidade de resposta às necessidades transnacionais, onde “trabalho e trabalhadores perdem cada vez mais o seu carácter individual e local, para se transformarem em colectivos com dimensão e significado progressivamente mais global” (Leite, 2003: 191), tornando a identificação de necessidades de qualificação, numa tarefa muito mais difícil de realizar.

A globalização crescente da economia, contrariamente ao que se poderia crer, “não concedeu à indústria maior aproximação ou uniformidade nas características dos produtos, dos processos tecnológicos de produção, ou mesmo nas formas de organização do trabalho, o que poderia contribuir para uma maior uniformidade das qualificações ou competências requeridas ao nível da qualificação dos recursos humanos” (Duarte, 1996:17). Ao invés, a análise ao sector produtivo aponta no sentido de uma diversidade crescente dos produtos, provocada pela necessidade das empresas garantirem a sua sobrevivência numa lógica de concorrência internacional, optando pela especialização em pequenos nichos de mercado, através da substituição ou alteração das características de produtos num ciclo de tempo muito

curto, mas que consiga assegurar altos padrões de qualidade e singularidade no produto executado. É neste contexto que Leite (2003:192) considera que a globalização do trabalho, permite que o mesmo se mantenha com um entendimento distinto: “já não entendido como eixo estruturador, mas antes, considerado como elemento orientador da condição humana”, dado que não obstante a sua diversidade, ou talvez por ela, o trabalho constitui uma realidade indissociável do quotidiano dos indivíduos.

A década de 1990 trouxe assim uma nova estrutura do mercado de trabalho.

As empresas tinham de associar à “modernização dos seus espaços, apetrechados com novos equipamentos, novas formas de gestão dos recursos produtivos -materiais, máquinas e informações – a qualificação dos activos humanos” (Leite, 2003: 195).

Na linha da modernização preconizada, o sector secundário, recorria cada vez mais à automação e robotização dos processos produtivos, fazendo crescer a procura de trabalho adequada à execução de tarefas mais complexas, que apelavam a capacidades de: memória, raciocínio, atenção, análise, síntese e tomada de decisão. Assiste-se assim a uma tendência para a intelectualização progressiva do emprego disponível.

A par com as alterações que se faziam sentir no sector industrial, operava-se também uma terciarização crescente da actividade económica, não só em Portugal, mas comum a toda a Europa. Esta realidade faz aumentar o emprego no sector dos serviços, com a consequente necessidade de mão-de-obra dotada de competências de nível relacional, afectivo e ético, para além do saber exclusivamente profissional, inerente a cada área profissional.

É pois a estes novos desafios avançados pelo mercado de trabalho, a que podemos somar as alterações progressivas nas formas de organização do trabalho, já então defensoras de uma participação cada vez maior dos trabalhadores no planeamento, organização e gestão do seu próprio trabalho, que a formação profissional terá doravante de fornecer resposta.

Ancorada em recursos económicos crescentes, na sua maioria provenientes do Fundo Social Europeu (FSE), a formação profissional, abandona os modelos de formação intensiva, baseados no saber-fazer profissional, que não conseguiam responder às novas exigências do mercado de trabalho e muito menos, replicar à necessidade de equiparação das qualificações obtidas nos diferentes estados membros - o que dificultava a livre circulação dos trabalhadores, que havia sido definido como uma das prioridades da EU - para se centrar na aquisição de novas competências capazes de fazer face às novas realidades do mercado de trabalho.

A formação profissional promove então, a consolidação dos programas de formação inicial com a integração de uma componente de formação sócio cultural (constituída por competências, atitudes e conhecimentos gerais, necessários ao desenvolvimento de qualquer actividade e ao desempenho de diversos papéis sociais), uma componente de formação prática (que integra as competências técnicas capazes de promover o desenvolvimento da destreza necessária ao exercício profissional); uma componente de formação tecnológica (que permita o conhecimento das tecnologias necessárias à compreensão da actividade prática, para resolução dos problemas intrínsecos ao exercício profissional) a que acresce uma componente de formação científica que envolve as ciências básicas que fundamentam as respectivas tecnologias e são comuns a várias actividades profissionais.

A nova estrutura curricular procura já favorecer o desenvolvimento integral do indivíduo, pela ampliação de capacidades de natureza pessoal, social e relacional, realizada em paralelo com a aquisição de competências técnicas e profissionais.

É o início da articulação de uma estratégia de educação–formação com a política de emprego.

A partir de então, a QUAL, assumida como uma formação qualificante com vista à integração ou reintegração no mercado de trabalho, passa a estruturar-se com base em unidades capitalizáveis, cada uma delas detentora de um conjunto de competências profissionais (definidas como o conjunto de conhecimentos e capacidades que permitem o exercício da actividade profissional em conformidade com as exigências da produção e do emprego) acrescidas de aptidões pessoais e sociais adquiridas ou trabalhadas no desenvolvimento da componente de formação sócio cultural. Esta alteração permite dotar os percursos formativos, agora mais morosos, de competências transversais mais adequadas a adultos pouco escolarizados, imprimindo-lhes também alguma flexibilidade na tentativa de dar resposta a um público mais alargado e diversificado, que em percursos formativos mais rígidos dificilmente se conseguiria integrar.

Os novos percursos formativos, mais distendidos no tempo, vieram onerar os custos com a preparação da mão-de-obra nacional, mas permitiram também aliviar temporariamente, a pressão da contestação social sobre o desemprego crescente, uma vez que os frequentadores de formação profissional deixam de ser contabilizados como desempregados, por força da definição do conceito de desempregado utilizado pelo IEFEP para efeitos de análise estatística.

### **3.4 A entrada no século XXI: um novo paradigma de formação profissional**

O mercado de trabalho do início do século XXI herdou as problemáticas desenhadas nas décadas anteriores. De facto “do ponto de vista da procura, o desenvolvimento industrial do pós - guerra e o surto de prosperidade que lhe esteve associado com vista à consecução das sucessivas prioridades de produção, foram-se traduzindo num progressivo aprofundamento do nível de exigência das pessoas, ... à medida que cada tipo de prioridade foi sendo cumprida, desde a alimentação ao lazer, passando pelo vestuário, pela habitação e pelos transportes, as pessoas ter-se-iam tornado mais exigentes em relação aos consumos, relacionados com a prioridade anterior. A alteração do nível de exigência do mercado gerou uma nova cultura empresarial” (Guerreiro, 1999. 33) e consequentemente novas exigências na procura de mão-de-obra especializada.

No início do Século XXI o tecido produtivo centra a sua atenção no relacionamento com o meio envolvente, na tentativa crescente de responder às necessidades mais diversificadas de um público cada vez mais exigente e heterogéneo. É esta nova realidade, que doravante passará a determinar as preocupações de quem gere, fazendo com que os gestores, até então, focalizados no centro das empresas ou organizações, passem a preocupar-se com a procura de novas necessidades e perícias da parte da futura força de trabalho que de uma forma atempada consigam dar resposta às necessidades e desejos das pessoas (Guerreiro, 1999). Passa-se assim da noção de trabalhador, enquanto mero executor de tarefas previamente definidas, para uma noção de trabalhador que participa e se envolve na gestão do seu próprio trabalho enquanto forma de valorização, capaz de potenciar o crescimento da empresa ou organização.

Paralelamente, encontramos-nos também perante um novo sistema tecnológico, uma nova combinação de tecnologias básicas, cujo motor é a electrónica e que se expande pela quase totalidade dos sectores de actividade. Esta mudança radical de tecnologias vai impor uma lógica global de transformação, que na prática se pretende de sistemas industriais mais leves, capazes de respostas mais rápidas. É igualmente no início do século XXI, que se assiste à “explosão” de microcomputadores pessoais, que inauguram um novo relacionamento com a informação, reformatando as organizações e os competentes perfis de qualificação, tanto ao nível do comportamento, como das atitudes. Passamos a integrar uma sociedade onde o que hoje é novidade, amanhã pode ser obsoleto.

A nova realidade do trabalho distancia-se da uniformidade industrial, caminhando em direcção a uma imensa diversidade, que exige atenção a “...múltiplas linhas finais - sociais,

ambientais, informacionais, políticas e éticas - todas elas inter-relacionadas...” (Toffler, 1984: 240)

Às novas exigências do mercado de trabalho acresce, nos primeiros anos do século XXI, a preocupação com o aumento do abandono escolar precoce, (o qual conforme já foi referido, vinha há algum tempo a preocupar a sociedade portuguesa – segundo dados publicados na revista Visão, em 2004 cerca de 61% da população activa possuía habilitação literária igual ou inferior ao 6º ano de escolaridade (Botequilha, 2006: 7). O elevado nível de iliteracia da população activa e o crescimento exponencial dos níveis de desemprego - já com uma forte componente de desemprego de longa duração - que integra os candidatos a emprego inscritos nos CE com um período de inscrição superior a 12 meses – a que acresce a dificuldade de adaptação da economia nacional aos desafios de uma economia crescentemente globalizada, faz aumentar os níveis de contestação social. Na tentativa de minorar ou atenuar temporariamente esta contestação, o Estado responde com o alargamento da oferta formativa, mormente pela criação e expansão dos percursos formativos de dupla certificação. As políticas de formação têm a partir de então um duplo objectivo. A qualificação profissional aliada à obtenção da escolaridade obrigatória.

A necessidade de aumentar a escolaridade da população nacional era conforme já foi enunciado, uma urgência decorrente das novas necessidades do mercado de trabalho mas que afecta também outros contextos da sociedade portuguesa, designadamente o exercício de cidadania. Nessa linha, o aumento da escolaridade ultrapassa largamente as carências do mercado de trabalho, para se tornar num desígnio nacional.

Deve ser esta a intenção do Estado quando, em 2000, cria os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), destinados a todos os “cidadãos com idade igual ou superior a 18 anos, não qualificados ou sem qualificação adequada para efeitos de inserção no mercado de trabalho e que não tenham concluído a escolaridade básica de quatro, seis ou nove anos” (DC 1083/2000 de 20/11: 18771). Os mesmos diplomas referem igualmente que a prioridade no acesso à frequência deste tipo de cursos deve ser dada à população activa, empregada ou desempregada, inscrita nos centros de emprego do IEFP ou indicados por outras entidades, designadamente os beneficiários do “rendimento mínimo garantido”, quem se encontra em processos de reconversão profissional e aos trabalhadores das pequenas e médias empresas. A população adulta surge, pela primeira vez, como prioritária na obtenção da escolaridade obrigatória.

Todavia, não se pense que os jovens ficam de fora da nova tendência desenhada. A população mais jovem era já, desde 1982 (com a criação do sistema de Aprendizagem) primeira destinatária da possibilidade de obtenção da dupla certificação na formação profissional. Mesmo assim, e talvez porque conforme foi referido anteriormente a Aprendizagem enquanto modalidade não conseguiu produzir os resultados esperados, no que ao número de frequentadores da modalidade diz respeito, o Estado avança em 2002 (DC 279/2002 de 12/4) com a ampliação da oferta formativa de dupla certificação, destinada à população jovem que abandonava o sistema regular de ensino, sem concluir a escolaridade obrigatória, criando os cursos de Educação e Formação de Jovens (EFJ).

Mesmo assim, apesar das novas modalidades formativas que surgiram no início do Século XXI, o desemprego continuou a crescer, passando de um valor na ordem dos 4% em 2001, para cerca de 7,8% em 2007; de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (Aníbal, 2008: 40-41). No mesmo artigo refere-se também, como aspectos que não ajudam a uma visão da melhoria de desempenho da economia portuguesa, o agravamento da precariedade do emprego; o aumento dos contratos precários e a diminuição dos contratos sem termo; a alteração da estrutura do desemprego que inicialmente afectou a população indiferenciada atinge, igualmente, segmentos de mão-de-obra qualificada o que equivale a dizer que, por si só, a existência de qualificação não garante a integração no mercado de trabalho.

Paralelamente abundam comentários, sobretudo na comunicação social, relativos ao investimento público que nos últimos anos se tem realizado na formação profissional em Portugal dão conta de que “Portugal tem investido milhões de euros em formação, sem contudo, conseguir resolver o “crónico problema da baixa qualificação dos portugueses” (Seixas, 2006). Na mesma linha, Vasco Pulido Valente afirma que, não obstante o Estado e a Europa “injectarem uma quantidade absurda de dinheiro” na formação profissional, Portugal permanece na cauda da Europa, em áreas tão fundamentais ao desenvolvimento económico, como sejam a criação de conhecimento, alvitando como possíveis razões para a manutenção de tão nefasta situação, a ausência de identificação de necessidades de formação, a que acrescenta entre outros aspectos a pouca responsabilidade com que se levam a cabo algumas iniciativas de formação, situação só possível porque “o Estado não fiscaliza o que financia” (Valente, 2008:46).

A aparente constatação de que o reforço do investimento nas políticas de formação não tem constituído por si só a solução para os problemas enunciados fez com que muitos analistas

avançassem com algumas teorias explicativas sobre o porquê de todo o esforço económico dispendido na qualificação dos recursos humanos, não se ver reflectido no aumento da produtividade e na diminuição do desemprego nacional.

Para o economista Eugénio Rosa, o “problema tem de ser analisado de forma mais precisa uma vez que existe consenso em relação ao diagnóstico sobre a situação da formação profissional e a necessidade de reformas de que a mesma carece, mas se mantêm as divergências na definição de algumas das políticas de formação, suscitadas pelo excesso de orientação da formação para a oferta” (Rosa, 2007: 33-37). Para o autor a inexistência de uma procura consistente por parte das empresas, motivada pela falta de cultura de formação que existe a nível nacional, deixa às entidades formadoras a organização da oferta na expectativa que esta corresponda às reais necessidades do tecido produtivo.

A todo este cenário, que envolve o contexto do mercado de trabalho nacional, continua a juntar-se a necessidade de alteração da imagem de analfabetismo da sociedade portuguesa que grassa junto da União Europeia, e que se vê grandemente avivada pelo crescimento do número de jovens que precocemente abandonam o sistema escolar.

#### **3.4.1 A formação profissional e o aumento da escolaridade: a ampliação dos cursos de Educação e Formação de Jovens e a Iniciativa Novas Oportunidades**

O debate em torno da baixa produtividade nacional, que se mantém praticamente inalterada entre 1995 e 2005 (Eurostat, 2008: 103), continua a manter-se actual, não obstante o crescimento do número de envolvidos na formação profissional entre 2003 e 2007 ter aumentado de 19621 para 34952. Este crescimento foi conseguido maioritariamente à custa do crescimento da oferta formativa nos percursos de dupla certificação, conforme se pode comprovar pelos dados da Tabela 10. O aumento das qualificações escolares aliadas ao acréscimo das competências profissionais é defendido de forma arreigada pela necessidade de modernização da actividade produtiva o que só se conseguirá “pelo aumento da qualidade, eficiência, competitividade e racionalidade, o que implica uma descentralização ou ampliação de competências que se encontram para além das exigidas estritamente pelo posto de trabalho” (Sanchez, 2003: 4). O fundamento para a necessidade do aumento habilitações escolares entre a população activa está assim definitivamente lançado e o conceito de aprendizagem ao longo da vida passa a ser crescentemente utilizado, como o recurso capaz de promover a melhoria da produtividade nacional e a diminuição da taxa de desemprego.



As políticas de formação profissional sofrem alterações, desta vez já não tanto pelo crescimento das modalidades formativas, mas sobretudo pela ampliação e flexibilização das existentes. É assim que, em 2004 pelo DC 453/2004 de 27/7, a oferta formativa dos cursos de EFJ é alargada, com a possibilidade de obtenção de equivalência escolar ao 12ºano, aumentando também, as entidades onde esta formação poderá ser ministrada; a EFJ passa a ser cada vez mais desenvolvida pelas escolas públicas, afectas ao Ministério da Educação, numa palavra, legalmente Ministério do Trabalho e Ministério da Educação desenvolvem a mesma modalidade formativa, promovendo o mesmo tipo de competências.

Em Abril de 2006, o Governo avança com a designada “Iniciativa Novas Oportunidades” cuja operacionalização fica a cargo dos Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social e da Educação. Esta iniciativa preconiza como objectivo de referência a escolarização de nível secundário para a população nacional, jovens e adultos. O desafio que o Estado se propõe atingir, decorre de um plano de duas intenções expressas no documento “Novas Oportunidades” (MTSS/ME: 2007), que por sua vez transcorre da reforma da formação profissional aprovada pela (R 173/07 de 7/11). De acordo com os documentos referidos a prioridade das políticas de formação assentará em:

1. Fazer, do ensino profissionalizante de nível secundário, uma verdadeira e real opção, dando oportunidades novas aos jovens,
2. Elevar a formação de base dos activos, dando a todos quantos entraram na vida activa com baixos níveis de escolaridade oportunidade para recuperar, completar e progredir nos estudos.

A estratégia definida para alcançar os objectivos apresentados assenta, de acordo com os mesmos documentos, na estruturação da oferta de cursos de educação e formação, susceptível de envolver um número crescente de pessoas em percursos qualificantes; no aumento do número de vagas para frequência dos mesmos, na diversificação dos cursos, no reforço da legibilidade da oferta, na inovação curricular, no reconhecimento das competências adquiridas por via da experiência, no alargamento da rede e perfil de promotores, na instituição de dispositivos de certificação da qualidade mais afinados e na introdução de critérios de financiamento que distingam resultados. A estas intenções acresce ainda o intento de assegurar uma articulação eficaz entre os sistemas de educação e formação, sobretudo no que se refere à organização da oferta de cursos

profissionalizantes, uma vez que Escolas e Centros de Formação vêm desenvolvendo cursos de EFJ destinados ao mesmo tipo de público e nas mesmas áreas de formação.

A proliferação dos Centros Novas Oportunidades (CNO), que surgem junto das Escolas, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Centros de Formação, entre outras entidades, materializa a intenção do Estado no aumento das habilitações escolares da população activa nacional cuja realidade, continua a mostrar baixos níveis de qualificação, que nos distanciam de grande parte dos países da União Europeia e da OCDE (R 173/07 de 7/11).

Com o argumento de responder à nova realidade sócio-laboral e à generalização da qualificação de nível secundário, assumida como fundamental na superação dos défices estruturais de qualificação da população nacional e em simultâneo como essencial para o desenvolvimento económico e social de Portugal, a União Europeia no Annual Progress Report on Growth and Jobs (Comissão Europeia, 2006) traduzido em Portugal no Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010, insta Portugal a implementar “medidas destinadas a assegurar uma forte melhoria dos níveis de habilitações dos jovens”. De forma idêntica a OCDE, num documento intitulado Policy Reforms-Going for Growth (OCDE, 2005) propõe como prioridade política para Portugal o incremento da produtividade da força de trabalho, pelo reforço da escolarização de nível do secundário. É pois neste quadro de recomendações internacionais que o Estado define a ampliação da actividade formativa, pela disponibilização de percursos que para além das competências técnicas e comportamentais, incluam igualmente uma ampla formação geral acrescida de uma sólida base tecnológica (Leite, 2003: 197), o que em teoria pode constituir um avanço para a “valorização da cultura profissional, frequentemente desprezada perante os saberes académicos”.

Por tributo de tudo o que foi referido anteriormente, a formação profissional deixa de ser entendida em sentido restrito, quase exclusivamente operativo, realizada num contexto de desenvolvimento industrial, onde imperava a procura de mão-de-obra detentora de competências capazes de laborar com o progresso tecnológico, para passar a ser entendida em sentido lato, de transição para a vida adulta e de trabalho, que apela, cada vez mais, à aprendizagem ao longo da vida como forma de responder mais eficazmente à necessidade de aumento de produtividade. O desejado aumento de produtividade, a concretizar-se permitirá a Portugal competir numa realidade económica crescentemente globalizada, pautada pela existência de elevados níveis de desemprego.

Não obstante as políticas de formação privilegiarem a obtenção de competências habilitacionais, conforme se constata no crescimento da oferta formativa nas modalidades de dupla certificação, isso não significa que a obtenção de qualificações profissionais certificadas deixe de constituir uma prioridade no âmbito destas políticas. A preparação para o exercício de uma actividade profissional, enquanto responsabilidade acometida à formação profissional, continua a existir, conforme se pode constatar nas atribuições do IEFP, expressas no DL 213/07 (29/05: 3483), e corroboradas na reforma da formação profissional R 173/07 de 07/11.

- “Promover a organização do mercado de emprego..., tendo em vista o ajustamento directo entre a oferta e a procura de emprego;
- Promover, a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho...”

O cumprimento de estas e outras atribuições pressupõe o conhecimento prévio das necessidades do mercado de trabalho. É sobre a relação entre a formação profissional desenvolvida pelo IEFP e as necessidades do mercado de trabalho que nos debruçaremos, no próximo capítulo.

## 4 Formação Profissional e Gestão do Mercado de Trabalho

---

A “gestão” do mercado de emprego, enquanto missão do IEFP, surge pela primeira vez de forma explícita na Portaria 297/97 de 06/05 e permanece até à actualidade. De acordo o documento referido, o equilíbrio do mercado de emprego é realizado pela rede de Centros de Emprego (CE) e de Centros de Formação Profissional (CF), que funcionam como *Front Office* do IEFP.

É do conhecimento geral que a formação profissional não é o único instrumento de que o IEFP dispõe para promover a concretização da sua missão, no entanto, a importância da actuação deste organismo na execução das políticas públicas de formação, afigura-se como um instrumento que pretende influenciar o mercado de emprego.

Assim, pela definição da sua oferta formativa o IEFP pode defender uma melhor adequação da mão-de-obra às necessidades do mercado de trabalho, sem descurar os interesses individuais na procura de qualificações profissionais, enquanto simultaneamente, poderá orientar a procura de qualificações em ordem à promoção de um maior grau de empregabilidade.

O reforço da empregabilidade individual realiza-se pela inclusão na orientação das políticas de formação, de competências específicas e competências transversais que permitam dotar os indivíduos de capacidades de adaptação às alterações tecnológicas e organizacionais, que na actualidade se sucedem a um ritmo vertiginoso (Almeida, 2007). Foi o argumento da necessidade de novas qualificações para responder a um novo mercado de trabalho que, conforme foi referido no capítulo anterior, serviu de base, pelo menos ao nível dos discursos políticos, para a criação dos novos percursos formativos desenhados pelo IEFP.

A coerência entre diagnóstico de necessidades, relativo às competências necessárias para o mercado de trabalho e as alterações introduzidas nos percursos formativos do IEF, cuja argumentação radica nas novas realidades laborais, leva-nos a inferir que a médio prazo, uma adequada gestão da oferta formativa pode, não só favorecer o crescimento da produtividade e competitividade nacionais, mas igualmente potenciar a diminuição do desemprego.

Conscientes da importância, nos contextos analisados, da implementação de sistemas e programas de formação ajustados, não só à valorização dos recursos humanos nacionais, mas que igualmente se adequem às necessidades do mercado de trabalho importa agora compreender como se encontra legalmente perspectivada a identificação e análise das necessidades do mercado de trabalho e da definição da oferta formativa.

#### **4.1 Mecanismos de identificação das necessidades do mercado de trabalho.**

A história tem revelado a importância de cruzar diferentes tipos de estudos e indicadores, quando se pretende planear uma actuação de médio ou longo prazo. A ciência económica tem, de igual modo, conseguido demonstrar que é possível, se não definir com grau elevado de certeza, pelo menos encontrar linhas orientadoras de actuação com recurso há força da investigação empírica que pode validar os estudos académicos, desde que devidamente enquadrada e testada pela experimentação dos modelos propostos.

Uma das vantagens de nos encontrarmos inseridos numa sociedade globalizada, onde prolifera a informação a uma rapidez vertiginosa, será com certeza a possibilidade de obter uma mais completa informação no momento de tomada de decisão.

Portugal, sobretudo com a integração na União Europeia (UE), dispõe na área do emprego e da formação de um potencial de informação relativa ao mercado de trabalho, desenvolvido por diferentes organismos europeus, que permite compreender melhor algumas linhas e perspectivas de evolução, o que se torna tão mais importante, quanto mais a economia nacional se encontra integrada numa economia globalizada, dependente da evolução e desenvolvimento dos mercados externos, fazendo apelo a que as decisões sobre políticas de emprego e formação integrem o conhecimento das políticas internacionais e o assimilem no seu processo de tomada de decisão.

Para além da já referida panóplia informativa, o IEF detém competência específica para propor e realizar estudos sobre as temáticas do emprego, privilegiando o carácter prospectivo, a óptica regional, os grupos socioprofissionais passíveis de intervenção prioritária, bem como

os grupos mais desfavorecidos e expostos à exclusão social. (DL 193/82 de 20/5) São estes estudos que conferem ao IEFP a possibilidade de ingerência na definição das políticas públicas de emprego e formação profissional.

A competência anteriormente referida, tem reflexo na própria estrutura orgânica inicial do Instituto, com a criação, na dependência directa do Conselho Directivo do IEFP, do Centro de Investigação e Desenvolvimento das Políticas e Técnicas de Emprego, que através da Direcção de Serviços de Estudos, integra a Divisão de Estudos do Mercado de Emprego incumbida de promover, comparar e elaborar estudos sobre o mercado de emprego (DL 193/82 de 20/5). A estrutura orgânica criada em 1982 permanece, não obstante as alterações à estrutura orgânica do IEFP levadas a cabo pelos sucessivos governos (1985; 1992; 1997 e 2007) inalterada no que diz respeito à competência do IEFP para a realização de estudos que versem as problemáticas do mercado de emprego.

È pois fruto deste enquadramento legal, que ao nível local, os Centros de Emprego são responsáveis pela realização de acções tendentes à organização do mercado de emprego, devendo para esse efeito socorrer-se da recolha e difusão de “informações sobre a situação e perspectivas do mercado de emprego e proceder às análises necessárias considerando em especial o conhecimento e caracterização dos recursos humanos, dos postos de trabalho existentes e previsíveis e as possibilidades de criação de emprego adequado às necessidades detectadas”, conforme é referido na Portaria 297/97 (06/05: 2110).

Não será também de descurar o conhecimento que os próprios Centros de Formação possuem do mercado de trabalho, mormente daquele que integra a sua área geográfica de influência, uma vez que, no âmbito da sua actuação, aquando da colocação e acompanhamento dos formandos na formação em posto de trabalho, contactam assiduamente com entidades empregadoras, distribuídas por actividades económicas diversas.

Pelo exposto, torna-se facilmente perceptível que os mecanismos de identificação das necessidades do mercado de trabalho, se situam a vários níveis, devendo em qualquer caso, relevar as perspectivas de evolução económica nacional e internacional; considerar as alterações do tecido produtivo regional e os tipos de públicos passíveis de intervenção prioritária.

## **4.2 Mecanismos de definição da oferta formativa**

Em termos gerais, o modelo de definição da oferta formativa tem sofrido alterações significativas ao longo do tempo, encontrando-se todavia, quase sempre, condicionado pelo contexto sócio económico e político em que se insere.

Num primeiro momento, a definição da oferta formativa centrou-se na necessidade de obtenção de qualificações, sem preocupação pela área profissional em que as mesmas fossem obtidas. A ausência de recursos humanos preparados para operar com as tecnologias que incorporavam a maquinaria existente, assim o determinava.

Nos anos de 1970, o agravamento dos níveis de desemprego, exacerbados pelas alterações que se fizeram sentir ao nível económico e tecnológico que afectaram os métodos de produção, de gestão e as relações de trabalho, induziram a necessidade de alteração dos perfis de qualificação (Drucker, 1993). A formação profissional, até então centrada na oferta, sente o efeito dos excedentes de mão-de-obra qualificada, que não conseguem obter colocação no mercado de emprego. A definição da oferta formativa tentará, então, centrar-se nas áreas que possibilitem responder à capacidade produtiva instalada.

Assiste-se desta forma à queda do mito de que a formação por si só cria postos de trabalho, ao mesmo tempo que se alerta para a importância de considerar as necessidades do tecido produtivo na definição da oferta formativa, o que levou alguns países a definirem a sua oferta formativa, unicamente, com base na procura do tecido produtivo (Castro, 2002).

Não obstante a importância de considerar as necessidades do tecido produtivo, o mesmo autor alerta também para os perigos decorrentes de uma definição da oferta formativa exclusivamente centrada na procura, dado que a mesma pode não permitir fazer face às transformações de um sector produtivo em permanente mutação, que apela cada vez mais à existência de competências diversificadas, a que uma formação demasiado focalizada nas necessidades actuais, não conseguirá dar resposta.

È na década de 1970 que os discursos políticos oficiais passam a enfatizar a necessidade de produzir formação de acordo com as necessidades do tecido produtivo. Documentos recomendando aos países que não desenvolvam formação sem se assegurarem previamente, da existência de integração profissional para as qualificações a ministrar (Kanaway, 1990) são então, veiculados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na tentativa de que os países não favoreçam a existência de excedentes de mão de obra qualificada.

Acreditamos que (em grande medida fruto das orientações dos organismos internacionais que Portugal tem que acatar na definição das políticas públicas, para poder usufruir dos fundos comunitários de apoio à qualificação dos recursos humanos nacionais) surgem, a partir de meados da década de 1980, um conjunto de mecanismos legais que apontam para a participação dos parceiros sociais na gestão da formação. A participação dos parceiros sociais na coordenação do sistema de formação pode ser identificada a vários níveis. Cardim (1999: 96) reconhece 3 níveis de participação:

- Macro concertação, constitucionalmente consagrada nos grandes órgãos nacionais de concertação, onde se verifica a intervenção das “associações de topo” na definição global das políticas, nos acordos que as consubstanciam e no seu acompanhamento;
- Nível intermédio, constituído pela presença das organizações representativas de interesses específicos dos sectores, regiões ou profissões, nos órgãos consultivos da tutela, ou direcção dos sistemas, programas ou das intervenções horizontais especializadas;
- Micro concertação, constituído pela participação dos parceiros na gestão das entidades que realizam a formação, por parte das empresas, organismos associativos ou representantes autárquicos, que prosseguem interesses mais localizados.

Em 1986 a Portaria 656/86 de 4/11 introduz a participação directa dos parceiros sociais no conselho de administração do IEFP encorajando a acção formativa por intermédio de uma actividade mais descentralizada, determinando a institucionalização dos parceiros sociais na gestão das actividades, por hora, só ao nível do topo e regional -Serviços Centrais e Delegações Regionais.

Em 1993 com a Portaria 180/93 de 16/2, é criado o Observatório do Emprego e Formação Profissional (OEFPP) que apresenta uma constituição de base tripartida e tem como objectivo contribuir para o diagnóstico, prevenção e solução de problemas de emprego e formação profissional, bem como para a execução de medidas e programas de acção.

Igualmente em 1993 o DL 76/93 de 12/03 institui a participação dos parceiros sociais na gestão dos centros de formação. A constituição dos conselhos consultivos (de base tripartida porquanto integra representantes da Administração Pública central e local e das confederações patronais e sindicais) junto dos centros de formação profissional tem como atribuições fundamentais:



1. “Emitir parecer sobre o plano anual e o orçamento do centro de formação;
2. Acompanhar a actividade do centro e emitir parecer sobre o relatório anual de actividades;
3. Formular propostas, sobre a actividade do centro, que considerar convenientes;
4. Emitir parecer sobre o alargamento da actividade formativa do centro a novas áreas profissionais;
5. Contribuir para a integração do centro no respectivo tecido económico e social, o que deverá ser realizado pela participação em actividades como:
  - Diagnóstico das necessidades e potencialidades de formação;
  - Promoção da resposta adequada às necessidades e aproveitamento de potencialidades de formação;
  - Promoção do acesso a acções de formação de empresários e trabalhadores;
  - Promoção e difusão de inovações tecnológicas e apoio às empresas;
  - Análise da integração dos ex-formandos no mercado de emprego.” (DL 76/93 de 12/03: 1149-1150)

Pelo exposto percebe-se intenção legal de mudança de paradigma na definição da oferta formativa, que por força da descentralização e da intervenção de vários actores na definição dos planos de actividades promova uma definição da oferta formativa capaz de dar resposta, às exigências actuais do mercado de trabalho, à sua evolução; à adequação das respostas formativas às necessidades do tecido produtivo da área geográfica que envolve o Centro de Formação e que se ajuste às necessidades formativas de públicos diversos. Este espaço legal para além de introduzir uma dimensão avaliativa, da adequação do plano de actividades dos Centros, na adaptação às necessidades do mercado de trabalho, permite conferir aos Centros de Formação um papel de dinamizadores e potenciadores do desenvolvimento económico regional que não pode ser descurado, num contexto de elevada taxa de desemprego e baixa competitividade económica.

Todavia nem sempre os objectivos preconizados com a definição do quadro legal são alcançados com a sua aplicação. Castro (2002) e Leite (2003), alertam-nos para que a alteração de paradigma na definição da oferta formativa não é facilmente interiorizada e

consequentemente levada à prática uma vez que os responsáveis pela definição da oferta formativa, possuem resistências à mudança de tipo individual, sobretudo, em virtude da sua preparação ter ocorrido num contexto de escassez de oportunidades formativas.

Os contributos de Castro e Leite alertam para a importância de que se reveste a definição da oferta formativa num contexto político-económico crescentemente problematizado, onde graça o desemprego crescente e a sociedade do conhecimento altera velozmente os contextos tecnológicos e organizacionais, deixando igualmente antever, a importância de que se pode revestir a operacionalização das políticas de formação quando acautela que, a existência de orientações legalmente definidas não constitui garantia suficiente no alcance dos objectivos que as mesmas preconizam (Castro, 2002).

Na mesma linha, Moreira alerta-nos para que na passagem do papel à realidade, qualquer política é sempre confrontada “com numerosos e poderosos obstáculos, como são, antes de mais, a cultura instalada e o cinismo burocrático” (2002: 11).

Percebemos assim que a par com a definição das políticas, a sua operacionalização assume especial relevância, no alcance dos objectivos que com elas se pretendem atingir.

A referência que no presente trabalho se faz aos modelos de definição de políticas públicas, não pretende ser exaustiva, destinando-se só a um melhor entendimento de que, as fases de definição e implementação em políticas públicas não devem ser vistas de forma separada ou estanque, uma vez que ambas se podem influenciar, dependendo o grau de influência mutuo, em grande medida do modelo teórico que lhes está subjacente.

A reflexão sobre a importância da definição e implementação das políticas públicas, nos resultados que as mesmas podem produzir, torna premente conhecer com mais detalhe o pensamento desenvolvido por alguns investigadores no que respeita à definição e implementação das políticas públicas, em ordem a uma melhor compreensão do que se passa com a operacionalização das políticas de formação profissional em Portugal.

Será pois esta, a questão sobre a qual nos debruçaremos no capítulo seguinte.

## 5 Modelos de Estado e Políticas Públicas

---

Conforme se pode depreender pelo exposto no capítulo anterior, para além da formulação, a implementação de uma política pública pode condicionar de forma decisiva os resultados que com ela se obtêm.

Por sua vez a assumpção de um determinado modelo teórico, na definição e implementação de qualquer política pública, tem subjacente uma concepção ideológica específica do que deve ser a intervenção do Estado na sociedade. Porque é também objectivo deste trabalho analisar o papel do Estado nas políticas de formação profissional em Portugal, o que, conforme ficou demonstrado anteriormente, depende em grande medida dos modelos adoptados na definição e implementação das políticas públicas, afigurou-se pertinente aprofundar o conhecimento de dois modelos de intervenção do Estado na sociedade.

A opção pelo estudo dos dois modelos, que a seguir se observam, adveio do facto da reforma e reestruturação do Estado, que constituiu, sobretudo a partir dos anos de 1980 um tema central do debate político num conjunto bastante alargado de países, se ter realizado fundamentalmente em torno dos modelos de duas concepções de Estado: regulador e regulamentador, podendo cada um deles dar origem a medidas legislativas muito diversas, que produzem efeitos distintos ao nível da administração pública em geral e da formação profissional enquanto política pública, definida pelo Governo e levada à prática pela administração.

### 5.1 Estado Regulador *versus* Estado Regulamentador

A pesquisa bibliográfica realizada confrontou-nos com a existência de dois possíveis modelos de actuação do Estado: o modelo de Estado Regulador e o modelo de Estado Regulamentador.

A especificação dos dois conceitos, nem sempre de fácil compreensão, sobretudo graças à polissemia e à especificidade que o conceito de regulação pode assumir em função dos contextos linguísticos e administrativos dominantes (Barroso, 2005), torna-se no âmbito do presente estudo indispensável, uma vez que derivará dela a análise posterior ao modelo de intervenção do Estado nas políticas de formação profissional em Portugal.

Assim, e se atendermos à definição consagrada no dicionário, constataremos que regulação corresponde ao acto de regular; o modo como se ajusta a acção a uma determinada finalidade, traduzida em normativos e regras estabelecidos *a priori*. Este mesmo instrumento, define regulamentação como sendo o mecanismo de definição e cumprimento de regras que conduzem à operacionalização dos objectivos, o que deixa pouco claras as diferenças entre os dois conceitos no que concerne à sua finalidade, uma vez que ambos visam a definição e o cumprimento de regras conducentes à operacionalização de objectivos. Tal pode no decurso de uma análise mais superficial, suscitar alguma ambiguidade ao nível da distinção dos dois conceitos. Para nos ajudar na clarificação dos mesmos, Barroso, chama a atenção para o facto de a "regulamentação ser um caso particular de regulação uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas sob a forma de regulamentos, acabando muitas vezes por adquirirem um valor em si mesmas, independente do seu uso" (2005: 727-728).

Reconhecendo a mais-valia deste *input* no sentido de uma melhor compreensão dos dois conceitos, a mesma não nos parece todavia suficiente para a sua clara distinção. Procurámos por isso outras perspectivas, nomeadamente a influência dos contextos linguísticos e administrativos na especificação dos conceitos. Esta perspectiva é-nos dada a conhecer pela forma como é utilizado o termo regulação ao nível dos estudos internacionais. Neste âmbito a distinção surge essencialmente ao nível da diferenciação atribuída ao conceito de regulação, pelos contextos francófono e anglo-saxónico.

A utilização do termo regulação no contexto francófono pauta-se pela tentativa de dar uma imagem do Estado menos prescritivo e menos regulamentador, promotor de uma nova administração pública, onde o controlo directo *a priori* seja substituído por um controlo remoto e *a posteriori*, com base nos resultados. Este entendimento do conceito surge em países detentores de uma administração muito centralizada e burocratizada, muito abundantes

na produção legislativa e defensores de uma forte intervenção do Estado ao nível da economia. O conceito é então utilizado com a preocupação de melhorar a imagem de uma administração pública desgastada recorrendo, para tal, a critérios de eficácia onde a preocupação fundamental resida nos resultados alcançados.

No contexto anglo-saxónico o termo regulação surge por oposição ao conceito de desregulação, numa tentativa de colocar em evidência a ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem dos sistemas públicos. A utilização do conceito de regulação nesta perspectiva é oriunda de países que, ao nível da organização política, se pautam por ideologias de cariz conservador ou neoliberal. Para Barroso “o que está em causa nestes países é a substituição de um Estado apostado na produção directa e fornecimento de bens e serviços, por um que vise preferencialmente a regulação da produção e da distribuição de bens e serviços” (2005: 733) -, deixando à iniciativa privada o papel de fornecimento dos mesmos no quadro de um sistema competitivo.

Constatamos assim a pluralidade de significados que podem ser atribuídos ao conceito de regulação *versus* regulamentação.

Procurando sintetizar, diremos a este respeito que, quando o Estado pretende assumir um papel de regulação se pauta pela criação de um quadro legislativo relativamente reduzido, acautelando a aplicação do mesmo, tanto no que se refere à actuação dos organismos públicos como à orientação e supervisão das forças de mercado garantindo a sua actuação no cumprimento dos objectivos definidos.

A uma actuação regulamentadora do Estado, corresponderá uma maior profusão legislativa que teoricamente seja susceptível de derrubar qualquer barreira passível de inviabilizar o alcance dos objectivos inicialmente traçados. Para esse efeito o Estado vai intervindo através do aumento de produção legislativa que impeça a interferência de outras forças consideradas como potenciais obstáculos à prossecução dos objectivos definidos, numa lógica que pode levar à salvaguarda dos interesses dos grupos com maior representatividade de expressão junto do poder político. Neste tipo de actuação a preocupação fundamental prende-se com o cumprimento das metas e objectivos traçados, descurando o caminho percorrido para os atingir.

Será basicamente em função destas duas concepções, do que pode ser a intervenção do Estado nas sociedades, que analisaremos a intervenção do Governo nas políticas de formação profissional em Portugal.

Conforme se referiu anteriormente, as ideologias subjacentes à intervenção do Estado na sociedade, condicionam a selecção do modelo de políticas adoptado e consequentemente também os objectivos que com elas se pretendem alcançar. Esta reflexão conduziu-nos à procura da influência das ideologias na definição das políticas públicas de formação, que abordamos de seguida.

## **5.2 O reflexo das ideologias nas políticas de formação profissional**

Percebemos no ponto anterior a importância do factor político na selecção do modelo de políticas adoptado, importa igualmente compreender que a opção por um determinado modelo de intervenção do Estado na sociedade deriva de uma determinada concepção ideológica. As ideologias e a forma como as mesmas condicionam as políticas de formação subjacentes a cada um dos modelos de intervenção do Estado na sociedade, ocuparão a nossa atenção nos parágrafos seguintes.

Para os defensores de uma intervenção directa do Estado na actividade económica, a actuação do Estado deve ser pautada pela harmonização dos ciclos económicos promovendo a estabilização do capitalismo, deixando na competência do Estado a organização da actividade produtiva, pela adequação da oferta à procura, o que faz com que as políticas de formação tenham subjacente uma ideia de equilíbrio do mercado trabalho, preconizando que a definição da oferta formativa seja realizada tendo como objectivo dar resposta à procura de mão-de-obra qualificada.

Posição diferente, apresentam os defensores de uma intervenção mais indirecta do Estado que advogam a libertação controlada da sociedade civil da tutela exercida pelo Estado, remetendo a definição da oferta formativa para as forças de mercado, ainda que, o financiamento e controlo dos resultados constituam responsabilidade do Estado.

Entre as duas posições há autores que, mesmo apoiando o movimento da nova gestão pública advogam um maior equilíbrio de forças entre Estado, mercado e sociedade civil. Uma nova governação pública com a sua ênfase no cidadão (Moreira e Alves, 2008) o que não significa oposição à ideia de que a alteração das políticas públicas surge por imperativos de modernização e desburocratização, permitindo minorar ou combater a ineficiência do Estado, numa perspectiva de adequação da formação às necessidades dos clientes, sejam eles os

indivíduos *per si*, ou o tecido empresarial genericamente deficitário em recursos humanos qualificados.

Tentámos demonstrar anteriormente que as políticas públicas tendem a ter subjacente um determinado modelo de Estado, de igual forma nos parece válida a afirmação de que a um determinado modelo de Estado, correspondem algumas especificidades ao nível da definição e implementação das políticas públicas. No que às políticas de formação diz respeito, procurámos a sustentação desta ideia nas diferenças existentes ao nível dos modelos clássicos de formação profissional vigentes em países europeus que sustentam, ao nível ideológico, diferentes concepções de intervenção do Estado na sociedade.

Não obstante Portugal poder apresentar uma evolução específica, no que às políticas de formação diga respeito, essa evolução não surge apartada dos modelos de formação profissional clássicos, desenvolvidos noutros países europeus, justificando-se por isso a breve referencia aos modelos clássicos de formação profissional que vigoram na Europa.

O levantamento realizado sobre as políticas de formação profissional na Europa, não pretende ser exaustivo, mas tão só fornecer um quadro geral do papel que a ideologia política pode desempenhar, na definição e implementação, das políticas públicas de formação.

### **5.2.1 Os modelos clássicos de formação profissional na Europa**

Influenciados também por razões de evolução sócio económica os três modelos clássicos de formação profissional que a seguir se apresentam, evidenciam diferentes concepções ideológicas que determinam distintas formas de intervenção do Estado na sociedade.

Por razões de facilidade de análise sintetizamos na Tabela 2, as principais características de cada um dos modelos, designadamente as que se referem às competências ao nível da organização da formação profissional; da definição dos conteúdos e programas e do financiamento, abordando também, questões de certificação e transferibilidade das competências obtidas pelos formandos nos diferentes modelos, bem como os locais onde é ministrada a formação profissional.

Alertamos para o facto de na Tabela 2 aparecer referido o ensino a par com a formação profissional em virtude da formação profissional, em alguns países, fazer parte integrante do sistema de ensino.

A análise da Tabela 2, revela diferenças fundamentais nas variáveis analisadas. O modelo apelidado de “mercado liberal”, característico da Grã-Bretanha, deixa a organização da

formação profissional à iniciativa das forças de mercado, a quem compete a definição dos conteúdos formativos a ministrar, que são sempre determinados em função das necessidades do momento. Este modelo, numa primeira análise, coloca em causa a transferibilidade das competências adquiridas, dado que a sua não validação impede o reconhecimento das mesmas, o que, se considerarmos a análise que o mercado de trabalho coloca à formação profissional, explanada no Capítulo 3, pode dificultar a possibilidade de resposta às necessidades de um tecido produtivo em permanente mutação que carece cada vez mais de competências diversificadas (Castro, 2002).

Refira-se ainda, que o financiamento da formação profissional é responsabilidade de quem a frequenta, não obstante, quando as empresas reconhecem a urgência na necessidade da obtenção das qualificações, poderem suportar os custos da formação que desenvolvem. A formação pode ser desenvolvida nas escolas e nas empresas, decorrendo em alguns casos, simultaneamente nas escolas e empresas.

O modelo “regulamentado” pelo Estado, em vigor em França, coloca a organização da formação profissional exclusivamente nas mãos do Estado, sendo os conteúdos e os programas a ministrar também definidos pelo Estado, ainda que com a colaboração dos parceiros sociais.

As qualificações obtidas com a aplicação deste modelo são certificadas pelo Estado, que chama a si também, a supervisão e o financiamento da formação profissional. A formação profissional ministrada obedece a um modelo altamente escolarizado permitindo aos formandos prosseguir os estudos, e aumentar gradualmente os seus níveis de especialização. Daqui decorre que os trabalhadores “enfrentam o capital num quadro regulamentado pelo Estado... que utiliza o subsistema educativo para criar uma relação política, entre o capital e o trabalho, baseada numa relação de poder” (Greinert, 2004: 21-22). Os trabalhadores fragilizados por razões sociopolíticas de carácter geral obtêm as suas qualificações com a ajuda do sector educativo regulamentado e financiado pelo Estado.

O modelo apresentado é criticado, em razão dos custos que representa e também pela relativa lentidão na reacção às novas exigências de qualificação impostas pela evolução do mercado de trabalho (Troger, 2004).

Na mesma linha de pensamento Greinert alerta para que o financiamento de um sistema que dependa exclusivamente do Orçamento Geral do Estado (OGE), por definição de natureza limitada, “impedir a generalização da oferta de escolas profissionais, que permitam receber



todos os alunos do país, detentores de um determinado nível de escolaridade” (2004: 22), o que coloca em causa a equidade do próprio sistema.

Os programas curriculares que sustentam os modelos de formação profissional altamente escolarizados têm como princípios fulcrais: a abstracção, a verbalização e a teorização, o que não se adequa a todas as profissões, já que as profissões mais simples, que se baseiam em actividades práticas, não conseguem aplicar estes princípios de forma desejável.

A relação entre a oferta e a procura de formação profissional, determinada por organismos públicos ou pelo Estado acaba, também, por redundar numa oferta de formação profissional limitada a um conjunto de profissões básicas, que só ocasionalmente conseguem dar resposta às necessidades do mercado de trabalho.

Estes modelos formativos diferenciam ainda, de forma clara, os vários tipos de cursos, condicionando-lhes o seu acesso pelas habilitações escolares detidas e também pela certificação que lhe é conferida no final da formação, o que implica a criação constante de novos cursos, para substituir os níveis de qualificação inferiores, condenando “a formação profissional generalizada, a um estado de crise quase permanente” (Greinert, 2004: 22).

Neste modelo a formação profissional é, em regra, ministrada em estabelecimentos próprios construídos para o efeito.

O terceiro modelo apresentado na Tabela 2, designado como modelo “dual empresarial”, é característico das áreas de expressão alemã. Este modelo remete a organização da formação profissional para as Câmaras de Comércio reguladas pelo Estado, o que deixa antever que a organização da formação profissional se realiza, simultaneamente, pelo Estado e pelo mercado. De forma idêntica a definição de conteúdos e programas a ministrar resulta da decisão conjunta de empresários, sindicatos e Estado, sendo sempre legitimada por acto parlamentar, o que demonstra um esforço de coordenação, complexo, entre uma dupla regulamentação: liberal e pública.

Os custos da formação são, por norma, suportados pelas empresas que os podem declarar como despesas operacionais, para efeitos de tributação, enquanto o financiamento das escolas profissionais é realizado pelo Estado.

As qualificações obtidas permitem aos formandos trabalhar na profissão em causa, ao mesmo tempo que possibilitam também, a quem o desejar, prosseguir os estudos e aumentar os seus níveis de especialização.

Em síntese, diremos que no modelo dual custos e responsabilidade, são repartidos entre o Estado e o mercado, estando acautelado o reconhecimento e a transferibilidade das qualificações obtidas.

O ensino e a formação profissional são ministrados alternadamente, de forma determinada, entre as empresas e as escolas profissionais.

A explicitação dos modelos clássicos de formação profissional, que não pretendeu ser exaustiva, auxilia-nos na compreensão da interferência que a ideologia pode ter na definição e implementação das políticas de formação, servindo-nos também, como referencia, na análise que posteriormente se pretende realizar das políticas de formação em Portugal.

Enunciados alguns aspectos que ao nível da literatura seleccionada podem influenciar o desempenho da formação profissional enquanto política pública, importa agora analisar se as políticas de formação profissional em Portugal se encontram definidas e são operacionalizadas, em ordem ao alcance dos objectivos que legalmente se encontram definidos.

Tabela 2: Modelos clássicos de formação profissional.

	<b>Modelo do mercado “liberal”: Grã- Bretanha</b>	<b>Modelo “regulamentado” pelo Estado: França</b>	<b>Modelo dual empresarial: Alemanha</b>
<b>A quem compete a organização do ensino e formação profissional?</b>	À negociação, entre representantes dos trabalhadores, gestores e centros de formação profissional, sempre efectuada localmente.	Estado	Câmaras de comércio reguladas pelo Estado, agrupadas por profissão.
<b>Quais os lugares onde é ministrado o ensino e a formação profissional?</b>	Escolas, empresas, simultaneamente nas escolas e nas empresas, frequentemente com recurso a meios de comunicação electrónicos	Em escolas especializadas: as chamadas “escolas de produção”	Alternadamente de forma determinada, entre as empresas e as escolas profissionais
<b>Quem define os conteúdos dos programas de ensino e formação profissional?</b>	O mercado e as próprias empresas dependendo das necessidades do momento, o conteúdo não é pré-determinado.	O Estado, em colaboração com os parceiros sociais. Aposta-se fundamentalmente numa formação mais geral e teórica do que em tentar reproduzir as práticas das empresas.	Definição, em conjunto, pelos empresários sindicatos e Estado
<b>Quem suporta os custos do ensino e da formação profissional?</b>	Os formandos, não obstante algumas empresas poderem financiar certos cursos que elas próprias ministram.	O Estado, através de um imposto aplicado às empresas, todavia só financia anualmente um determinado número de candidaturas.	As empresas financiam a formação que é ministrada no seu seio, deduzindo esses custos nos impostos. As escolas profissionais são financiadas pelo Estado. Os formandos recebem um subsídio definido por contrato.
<b>Que qualificações podem ser obtidas através do ensino e formação profissional?</b>	Não há supervisão da formação profissional.	Supervisão da formação, com certificados emitidos pelo Estado.	Regra geral as qualificações obtidas permitem aos formandos trabalhar na profissão em causa.
<b>Quais as oportunidades que oferecem as qualificações obtidas?</b>	Não existem exames finais que permitam validar o reconhecimento das qualificações obtidas.	Os formandos que se distinguem, poderão prosseguir os seus estudos para níveis de especialização superior.	As qualificações obtidas permitem a quem o desejar prosseguir os seus estudos para aumentar os níveis de especialização.

Adaptado de (Wollschlager and Guggenheim, 2004: 9)

## **6 Formação Profissional: uma forma de intervenção do Estado no mercado de trabalho**

---

Conforme tem vindo a ser referido ao longo deste trabalho, a formação profissional em Portugal tem sido assumida pelo Estado como uma forma de equilibrar o mercado de trabalho. Esta situação, que já antes da criação do IEFP havia sido legalmente assumida no D.L.44538 de 23/08, adquire com a criação deste organismo, um maior ênfase, porquanto se encontra expresso no seu documento de criação, ser objectivo da integração da formação profissional e do emprego num único organismo, “conferir um sentido comum às acções que doravante sejam desenvolvidas” (DL 519-A2/79 de 29/12: 3446) nestas duas áreas.

A participação na definição das políticas de formação profissional bem como a sua implementação é, de acordo com o mesmo diploma, cometida ao IEFP organismo que o Estado cria e coloca na sua dependência directa. Importa pois analisar, com algum detalhe, alguns modelos teóricos de definição e implementação de políticas públicas, que nos permitam favorecer a compreensão e análise das políticas públicas de formação que vigoram em Portugal.

### **6.1 A definição e implementação de políticas públicas**

À semelhança de qualquer política pública, a definição e implementação das políticas de formação radica em modelos teóricos identificados, que como qualquer formulação teórica não estão isentos de críticas, as quais devidamente identificadas e consciencializadas, poderão minorar os efeitos, menos positivos, decorrentes da utilização de cada um deles.

Neste trabalho, apresentaremos dois modelos de definição e dois modelos de implementação de políticas públicas que, de acordo com a investigação realizada, se afiguram passíveis de poder enquadrar a situação existente em Portugal.

### **6.1.1 Dois modelos de definição de políticas públicas**

Em meados do século XX, os teóricos da ciência política dedicaram forte atenção ao estudo dos modelos de definição das políticas centrados na convicção de que a formulação das mesmas determinaria, em larga medida, o alcance dos efeitos desejados. Após longo debate sobre esta questão, são identificados dois modelos teóricos na definição das políticas públicas.

#### **6.1.1.1 O modelo Racionalista**

O modelo racionalista, assim apelidado por descrever os procedimentos que em teoria melhor respondem a um problema identificado, assenta na visão das escolas positivistas e racionalistas que analisam os problemas desinseridos do seu contexto específico. Neste modelo, os decisores políticos são assumidos como técnicos ou gestores, que centram a sua actuação na recolha e análise da informação que lhes permita identificar a estratégia que melhor e/ou com menor custo, resolva o problema identificado. Muito centrado na obtenção dos resultados desejados, este modelo desenha processos que em teoria, melhor respondam aos problemas identificados, esquecendo as variáveis de contexto que influenciam qualquer tomada de decisão. Defende, igualmente, uma tomada de decisão centrada nos decisores políticos, enquanto responsáveis pela definição dos modelos de actuação, para a resolução dos problemas, deixando à sua decisão a identificação das instituições responsáveis pela implementação das políticas definidas.

A reflexão em torno deste modelo, levantou algumas críticas que assentam na limitação cognitiva da capacidade dos decisores políticos, em considerar todas as alternativas possíveis para o problema identificado ficando por isso, sempre, restringidos a considerar um número limitado de alternativas, que agravadas por limitações de tempo e de acesso à informação, inviabilizam a adopção das soluções maximalistas preconizadas por este modelo (Howlett, 2003).

A dificuldade em transpor as decisões políticas da teoria para a prática pela existência de barreiras específicas, designadamente as variáveis de contexto não consideradas, dificultam a construção de modelos de avaliação que permitam corrigir eventuais falhas no desenho de

formulação das políticas públicas, desenvolvido com base neste modelo teórico. A consciencialização das limitações deste modelo e o avanço da investigação em ciência política, propiciaram no início da década de 1970 o surgimento de um novo modelo.

#### **6.1.1.2 O modelo Incrementalista**

O modelo incrementalista, que descreve o processo de tomada de decisão em políticas públicas como sendo um processo eminentemente político, surge por contraponto com o modelo racionalista, defendendo que o processo de tomada de decisão deverá contemplar apenas um número limitado e conhecido de políticas alternativas.

O desenvolvimento deste modelo atribuído à equipa de Charles Lindblom, cientista político da Universidade de Yale, radica na ideia de que as decisões políticas se encontram próximas das condições da vida real, “devendo as deliberações representar mais o que é exequível, do que o que é desejável” (Howlett, 2003: 170). Para a equipa de investigadores de Lindblom, a tomada de decisão em políticas públicas deve ser simples, definida numa óptica de responsabilização colectiva, focalizada nos processos e não nos resultados, o que pressupõe uma maior preocupação na adequação dos objectivos aos meios disponíveis, contrariamente à preocupação centrada na maximização dos resultados evidenciada pelo modelo racionalista.

O modelo incrementalista de formulação de políticas públicas; é desenvolvido segundo uma abordagem sequencial de tentativa e erro, onde o trabalho analítico é fragmentado, pelos vários participantes no processo de tomada de decisão, o que permite a cada interveniente prestar atenção a um aspecto específico do problema global, permitindo que possam ser analisadas um maior número de alternativas ao problema considerado.

As principais críticas apontadas a este modelo são duas: a dificuldade de orientação da decisão, que se agudiza, sempre que somos confrontados com múltiplas e variadas orientações e o desencorajamento que o modelo propicia ao planeamento e realização de análises sistemáticas (por se suportar em decisões de curto prazo) capazes de provocar consequências adversas no longo prazo. Os críticos salientam também, os momentos em que a utilização deste modelo não resultará, alegando que em situações de crise, por força da maior morosidade nos processos de tomada de decisão, a viabilidade da sua utilização se torna mais reduzida.

Não obstante o reconhecimento da existência de virtualidades e críticas inerentes a cada um dos modelos, actualmente a maioria das tomadas de decisão em políticas públicas, varia entre estes dois modelos ideais. (Howlett, 2003)

Ainda a propósito da importância do processo de definição das políticas públicas de formação Castro (2002) alerta para que a definição das políticas de formação, depender da harmonização de três conceitos básicos da economia política: instituições, ideias e interesses.

As instituições são entendidas como o conjunto de capacidades administrativas do Estado, imbuídas das regras que determinam a sua utilização, bem como as normas de funcionamento dos grupos representativos de interesses no mercado de trabalho: entre nós as organizações sindicais e empresariais.

Ao falarmos de interesses assumimos que os diferentes actores implicados na formulação de uma política actuam de forma sistemática para defender um determinado tipo de opções face a outras, sempre em benefício daqueles a quem representam.

Ao nível das ideias diremos que estas possuem uma dimensão cognitiva e uma dimensão normativa. Na primeira, as ideias são descrições e análises teóricas que especificam relações de causa e efeito (Campbell, 1998) ou seja, na dimensão cognitiva o tipo de formação inicial, que um indivíduo possui, influencia a probabilidade de emprego ao longo da sua vida. Já numa dimensão normativa as ideias correspondem às premissas do que deveriam ser os resultados desejáveis de uma determinada intervenção pública, isto é, nas políticas de formação as ideias cruzar-se-iam com os valores políticos e sociais. Assim, o financiamento de uma determinada tipologia de formação (formação contínua ou formação para desempregados) depende do valor político-social atribuído ao público-alvo de cada uma das medidas.

A explicitação da formulação das políticas deve atender à dinâmica dos três conceitos supra mencionados, sem descurar as dimensões expostas ao nível das ideias, não obstante, as variáveis relacionadas com as preferências e objectivos políticos possuírem um impacto, decisivo, no carácter e direcção das políticas de alteração do capital humano em geral, e nas da formação profissional em particular.

Na mesma linha de pensamento, parece ser perfeitamente plausível o argumento de que a evolução das políticas de formação profissional possa ser condicionada pela eventual influência dos ciclos, económico e eleitoral, dado que estes interferem na relação entre preferências, objectivos políticos e resultados alcançados. O ciclo económico e eleitoral,

enquanto condicionador das preferências e objectivos políticos considerados na concepção dos modelos das políticas a adoptar, remete-nos para a relevância da ponderação da vertente política na concepção das políticas públicas de formação.

Por outro lado, a consciencialização da importância das instituições preexistentes, na relação causal entre objectivos e resultados, bem como das negociações que se consigam estabelecer com os actores sociais implicados, capazes de influenciar a *performance* das políticas de formação, transportam-nos para a necessidade de nos determos na análise, dos modelos de implementação das políticas.

### **6.1.2 Dois modelos de implementação de políticas públicas**

A atenção que os cientistas dedicaram ao estudo dos modelos de definição das políticas, colocou a descoberto a ligação que faltava entre o processo de formulação e a avaliação das políticas públicas, dito de outra forma entre objectivos políticos e resultados alcançados. A consciência de que o sucesso ou insucesso no alcance dos objectivos pretendidos não depende somente do seu processo de formulação, levou a que nos anos de 1970, os teóricos da ciência política procurassem perceber a relação entre a definição das políticas e quem as executa, como refere Gunn citado por Hill (1997: 128), “os académicos estiveram sempre mais preocupados com a formulação das políticas, deixando aos profissionais da administração os detalhes práticos da implementação.”

Todavia “a preocupação com o estudo dos modelos de implementação, não deve permitir separar excessivamente o processo de formulação, do processo de implementação” (Hill, 1997: 128), remetendo-nos assim, para a importância de considerar os dois processos, na compreensão dos resultados alcançados com as políticas de formação.

Os estudos realizados sobre o processo de implementação identificam dois modelos que passaremos a descrever de forma breve.

#### **6.1.2.1 O modelo *top-down***

Considera a implementação como o conjunto de acções executadas por indivíduos, ou grupos públicos e privados, que visam concretizar os objectivos estabelecidos aquando da formulação da política pública. Este modelo define as condições necessárias a um processo perfeito de implementação como sendo:



- Não existência de circunstâncias externas que imponham limitações severas, à agência responsável pela implementação da política;
- Tempo e recursos adequados para a execução do programa;
- A combinação requerida de recursos, encontra-se sempre disponível em qualquer fase do processo de implementação;
- A política apresentada baseia-se numa teoria válida de causa e efeito;
- Não existência, ou a existirem são em número muito reduzido etapas intermédias na relação de causa e efeito;
- Existência de uma única agência a conduzir a implementação, completamente independente de outras agências, para a obtenção de sucesso;
- Completo entendimento e acordo sobre os objectivos a serem alcançados;
- No percurso realizado até ao alcance dos objectivos estabelecidos é possível especificar de forma detalhada e sequencial as tarefas a desempenhar por cada participante;
- A comunicação entre os vários intervenientes no programa é clara e perfeita,
- Os elementos que ocupam posições de autoridade podem exigir e obter obediência perfeita dos seus subordinados na implementação da política.

Este modelo de implementação de políticas foi criticado, por defender um conjunto de condições ideais que na prática raramente se verificam. Assim são apontados como problemas deste modelo:

- O aumento da complexidade das políticas à medida que as mesmas vão sendo executadas;
- Os objectivos definidos que raramente são directos e unívocos;
- A possibilidade deliberada de tornar as políticas complexas;
- O facto de as políticas representarem, habitualmente, compromissos entre diferentes valores e interesses e de a sua formulação não considerar, frequentemente, a forma como outras forças, particularmente económicas, afectam a implementação e os efeitos finais;

- Ser quase sempre necessário proceder a ajustamentos ao contexto no decurso do processo de implementação, sendo que a formulação continua muitas vezes, a decorrer ao longo do processo de implementação.

As críticas enunciadas deram origem à criação de um novo modelo, que de algum modo se coadunasse mais com a realidade e que não separasse de forma estanque o processo legislativo do executivo, mas que antes, constituísse uma alternativa à perspectiva a adoptar, que se focalize nos actores, nas agências e nas suas interacções (Hill, 1997).

#### 6.1.2.2 O modelo *bottom-up*

O modelo alternativo, designado de *bottom-up*, define-se por promover o raciocínio a partir das escolhas individuais e organizacionais, onde se localiza o foco do problema a que se dirige a política, com o intuito de aproximar regras, procedimentos e estruturas que se situem mais próximas dessas escolhas, aos instrumentos de política disponíveis para as afectar e a partir daí definir objectivos concretizáveis. O novo modelo, define a implementação como um conceito ambíguo, que deve considerar uma abordagem das políticas centrada nos actores e nas agências, nas suas interacções e actuações concretas no terreno, entendendo as políticas como processos em constante alteração, detentoras de uma estrutura de interacções complexa e sujeitas a numerosas influências externas.

Para uma maior facilidade de compreensão, reproduzimos na Tabela 3 as diferenças que Hill considerou serem as mais significativas após a análise dos dois modelos.

Tabela 3: Comparação dos modelos *top-down* e *bottom-up*

	<i>top-down</i>	<i>bottom-up</i>
<b>Visão do enquadramento das políticas</b>	<i>Rígido</i>	<i>Flexível</i>
<b>As políticas vistas como:</b>	<i>Input</i>	<i>Output</i>
<b>A responsabilização depende de:</b>	Deferência para com o processo legislativo	Adaptabilidade às necessidades do cidadão/cliente

Retirado de (Hill, 1997: 140)

Em jeito de síntese refere-se que a abordagem do processo de implementação baseada maioritariamente no modelo *bottom-up* ou *top-down*, dependerá sempre dos objectivos subjacentes à definição de qualquer política pública.

## **6.2 As políticas de formação profissional em Portugal**

Conforme foi anteriormente referido, as políticas públicas de formação profissional são em Portugal um mecanismo encontrado pelo Estado para promover a “organização do mercado de emprego (...) tendo em vista o ajustamento directo entre a oferta e a procura” (DL 213/2007 de 29/05: 3483). O mesmo documento refere também ser atribuição do IEFP “promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa, mediante a realização por si, ou em colaboração com outras entidades, de acções de formação profissional, (...) que se revelem em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e de modernização e desenvolvimento do tecido económico”, será pois neste quadro de atribuições que tentaremos compreender a forma como têm sido definidas e implementadas as políticas de formação em vigor, uma vez que a efectivação de ambas as etapas, condiciona de forma significativa a avaliação comparativa entre os objectivos preconizados e os resultados alcançados.

Em conformidade com o explanado no capítulo 4 a implementação das políticas de formação profissional em Portugal tem sido, desde 1979, responsabilidade acometida ao IEFP, que igualmente tem o dever de participar no processo de definição.

Para melhor conhecer a influência que os modelos teóricos alcançam nas políticas de formação no contexto nacional procurámos, na legislação disponível e na reflexão de alguns autores, os alicerces para a análise da definição e implementação das políticas públicas de formação em Portugal.

Pela análise da legislação compreendemos que o Departamento de Formação Profissional do IEFP, através da Direcção de Serviços da Coordenação da Actividade Formativa, possui a incumbência de planificar a oferta formativa dos CGD em articulação com as Delegações Regionais, devendo também considerar para esse efeito as necessidades regionais, que integram as necessidades locais, conjuntamente com as necessidades nacionais, o que pressupõe a articulação de vários níveis de decisão (local, regional, nacional e comunitário) na definição da oferta formativa. De forma idêntica não se podemos ignorar que grande parte do financiamento das políticas públicas de formação, desenvolvidas a nível nacional, advém de fundos comunitários, os quais são atribuídos em função das opções políticas decididas ao nível comunitário, para a formação profissional dos estados membros.

Em 1993, com o intuito de reforçar o princípio da participação dos interessados na gestão efectiva dos serviços da administração pública, foi definido, pelo acordo de política de

formação profissional (celebrado entre o Governo e os Parceiros Sociais), a criação de Conselhos Consultivos de base tripartida (DL 76/93 de 12/03) que integram representantes da Administração Pública e das Confederações Patronais e Sindicais, em igual número, e o Director de Centro que preside. Estes conselhos Consultivos que actuam junto dos CGD têm o dever de intervir na orientação genérica da sua actividade, pronunciando-se, designadamente, sobre o alargamento da actividade formativa dos Centros a novas áreas profissionais. É a tentativa legislativa de ensaiar a utilização de um modelo de pendor incrementalista na definição das políticas públicas de formação.

Em 1997, é criado o Instituto para a Inovação da Formação (INOFOR), a quem o Estado confia a “elaboração de estudos previsionais sobre o emprego e as competências, bem como a criação de um sistema permanente de levantamento das necessidades de formação, não só de curto, mas de médio e longo prazo” (DL 115/97 de 12/05: 2281). O preâmbulo desta lei refere ainda que o sistema criado permitirá apoiar as diferentes instâncias de concertação estratégica, na programação da formação e no desenvolvimento curricular.

Esta profusão legislativa, parece enfatizar o desejo legal de articulação de uma multiplicidade de contributos que, considerando as várias tipologias de acções, deverão dar origem a planos de actividades dos Centros, orientados para a integração de públicos diversos considerando as necessidades actuais e prospectivas do mercado de trabalho e das pessoas, o que denota, uma tentativa de definição da oferta formativa, numa óptica de responsabilização colectiva, “mais centrada nos processos do que nos resultados”(Lindeblom, 1959: 83).

Todavia e não obstante o enunciar de alguma vontade legal na conjugação de vários contributos, tendo em vista uma mais eficaz determinação das necessidades de formação, alguns autores revelam a sua apreensão quanto à concretização dessa intenção legislativa.

Num artigo publicado em 1999 Eugénio Rosa, alerta para que durante o período de vigência do II Quadro Comunitário de Apoio (QCA), e apesar da existência de estudos realizados pelo INOFOR contendo dados sobre necessidades de formação, foram realizados cursos de formação em que, não existia a convicção de que viessem a suprir necessidades reais, actuais ou futuras, do País. De igual forma, alude também ao Plano de Desenvolvimento Regional para o período 2000-2006, como contendo um eixo denominado “Alterar o perfil produtivo em relação às actividades do futuro”, sem consagrar qualquer referência a, quais seriam as actividades de futuro (Rosa, 1999: 41).

As declarações proferidas por Rosa, parecem indiciar políticas de formação assentes, maioritariamente em processos de decisão racional, de escolha de alternativas tendentes a alcançar os objectivos das organizações (Centros de Formação) o que corresponde à visão racionalista da melhor forma de “maximizar soluções para problemas complexos” (Howlett, 2003: 166).

Cardim (1999: 99) defende também que o papel desempenhado pelos parceiros sociais, assumido legalmente como múltiplo e extensivo, na definição da oferta formativa, na prática não vai além de um papel essencialmente consultivo e formal. O papel que legalmente deveria ser desempenhado pelos parceiros sociais, que invoca características de pendor incrementalista, associados a modelos de implementação *botton-up*, aquando da definição dos planos de actividades dos Centros (pela potenciação do envolvimento dos actores que se encontram mais próximos da realidade) não parece segundo o autor ser concretizado já que, ao nível prático, o papel desempenhado pelos actores acaba por se reduzir a um mero cumprimento de formalidades.

A consideração de Cardim referida no parágrafo anterior, conduz-nos novamente à reflexão sobre a importância de atendermos aos aspectos de implementação das políticas uma vez que, neste caso concreto, a não participação efectiva dos parceiros sociais na definição da oferta formativa, pode estar relacionada com questões de execução desta prática, desde logo, pela importância maior ou menor que o Director do Centro, enquanto presidente do conselho consultivo, atribui aos *inputs* fornecidos por este órgão. Idêntica situação pode acontecer em razão dos directores dos Centros de Formação, não sentirem a integração no mercado de trabalho dos diplomados da formação profissional como tarefa da sua responsabilidade o que, por si só, faz com que a definição da oferta formativa não seja para eles relevante, já que, conforme refere Castro “durante muito tempo, os gestores das instituições de formação não entendiam a integração no mercado de trabalho dos seus qualificados como tarefa da sua responsabilidade, continuando a concentrar os seus esforços no aumento da quantidade da formação desenvolvida” (2002: 48).

Parece assim demonstrada a ideia de que os resultados que se conseguem alcançar com as políticas públicas de formação dependem, da forma como as mesmas são definidas mas também, da forma como as mesmas são operacionalizadas, o que em grande medida resulta do que Moreira designa como “conjugação de forças entre os políticos eleitos, burocratas e os grupos de pressão” a qual remete para a concepção que o Estado tem, do que deve ser o equilíbrio dessas forças.

Uma vez que é objectivo deste trabalho, perceber de que forma respondem as políticas de formação aos objectivos preconizados com a sua definição e que como percebemos, a avaliação que delas se pode realizar deve atender igualmente às questões de implementação, tentaremos perceber a adequabilidade da implementação aos objectivos que as mesmas preconizam, pelo estudo da oferta formativa, da população desempregada e da oferta de trabalho, numa palavra tentaremos perceber a de que forma os mecanismos utilizados na implementação das políticas de formação, levadas a cabo pelo IEFP tem condicionado a avaliação que delas se pode realizar.

## **7 A análise da problemática em estudo: modelo de análise e metodologia.**

---

Os capítulos anteriores permitiram enquadrar, teoricamente, a problemática da adequação das políticas de formação profissional às necessidades de um mercado de trabalho em permanente mutação.

Delinearemos de seguida o modelo de análise e a metodologia utilizados no trabalho empírico.

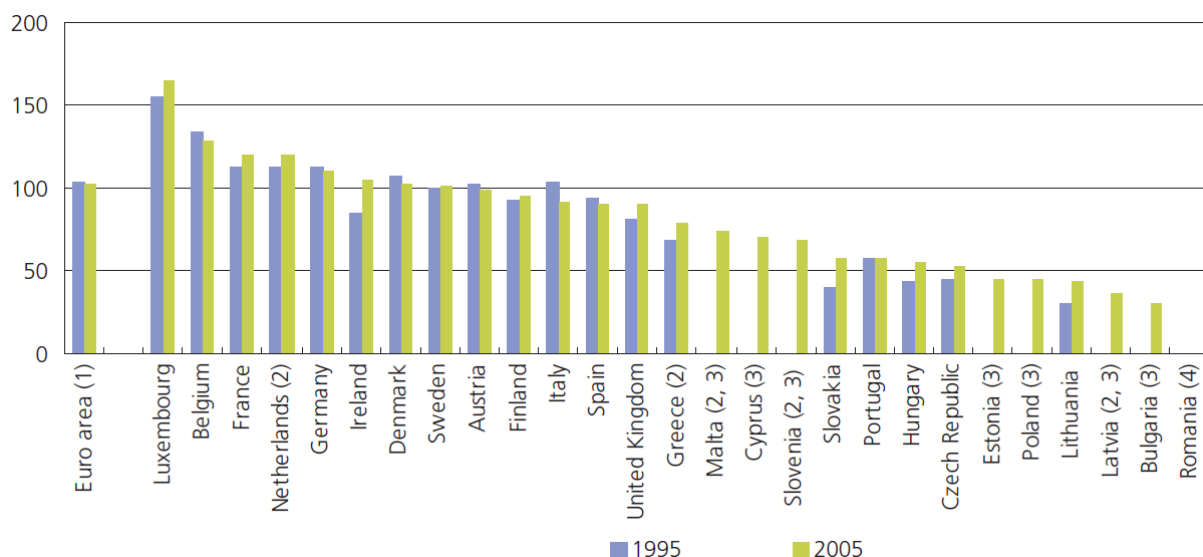
### **7.1 O modelo de análise**

A constatação de uma competitividade económica deficitária ou inexistente, ancorada em baixos indicadores de produtividade nacional, a que acresce o elevado índice de desemprego que, com ligeiras oscilações, vai permanecendo após quase trinta anos de forte investimento público na qualificação dos recursos humanos nacionais, suscitaram o interesse em perceber a que tipo de necessidades tem retorquido o investimento público efectuado na formação profissional em Portugal.

O investimento público invariavelmente acompanhado de discursos políticos empolgados (sobretudo aquando das campanhas eleitorais), que proclamam a urgência do aumento das qualificações dos cidadãos, cresceu de forma acentuada nas últimas três décadas, sempre norteado pela perspectiva de adequação da formação às necessidades do tecido económico. Nesta perspectiva, as políticas de formação têm tido a possibilidade de abranger um número de pessoas cada vez mais elevado e heterogéneo - pela diversificação e ampliação que as

modalidades de formação profissional têm vindo a sofrer - o que deveria traduzir-se, na melhoria da qualificação dos recursos humanos nacionais capaz de produzir reflexos na diminuição do desemprego, situação que entre 2003 e 2007 de acordo com os dados do INE reproduzidos na Figura 4 não se verificou. De forma idêntica, o reflexo das políticas de formação implementadas deveria reflectir-se na melhoria dos indicadores de produtividade nacional, situação que de acordo com os dados do Eurostat (2008), relativos ao período 1995-2005 (Figura 1), não sofreu qualquer alteração, mantendo-se em cerca de metade da produtividade média da zona Euro. Estes dados são referidos apenas a título indicativo, por o período que os mesmos abrangem não corresponder ao período de incidência do trabalho de investigação.

Figura 1: Evolução da Produtividade económica na Europa a 27 (1995 e 2005)



Fonte: Reproduzido de (Eurostat, 2008: 103)

Ora, se como é defendido pelas diversas forças políticas nacionais e sustentado pelos autores referidos nos capítulos 3 e 4, a qualificação dos recursos humanos é uma das melhores formas de responder às exigências crescentes do mercado de trabalho; por que razão o esforço dispendido na qualificação dos portugueses, ao longo de quase três décadas, não se tem visto reflectido nos indicadores referidos?

Estará a manutenção desta realidade ligada a uma certa “cultura nacional”, que em situações de dificuldade interna, canaliza a sua atenção para a obtenção de recursos exteriores acreditando que o aumento dos recursos económicos, por si só, é capaz de resolver os



problemas nacionais, patente no que Moreira (2002: 35) designa como a ideia de que mais planos e mais dinheiro equivalem a melhores resultados, ao invés de procurar estudar/avaliar as políticas internas em ordem a minorar ou ultrapassar as dificuldades com que o país se defronta?

É na análise das políticas de formação profissional, mormente no que diz respeito à forma como as mesmas são implementadas, pelo operador público de formação profissional, que incidirá este trabalho.

Conforme foi referido, e se pôde constatar na primeira parte do trabalho, o nível de desemprego é frequentemente entendido como sinal de desajustamento entre a oferta e a procura de trabalho e consequentemente tido como variável fundamental para a definição e implementação de políticas públicas de formação profissional levadas a cabo pelo maior operador de formação profissional, o IEFP. Este operador pode, igualmente, intervir na orientação da definição das políticas públicas de formação em razão dos estudos, que legalmente tem competência para desenvolver. Estes estudos versam o mercado de trabalho e a integração profissional dos seus diplomados, o que confere a este organismo uma responsabilidade acrescida nas políticas de formação profissional por si desenvolvidas.

A tentativa de compreender a razão para a manutenção das elevadas taxas de desemprego e da baixa produtividade da economia nacional, quando comparada com a dos restantes países europeus, após três décadas de forte investimento na qualificação dos recursos humanos nacionais, conduziu-nos à definição de um objectivo geral do trabalho: perceber a adequabilidade da oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho e da população desempregada.

Para tal identificámos quatro objectivos específicos, que nos conduzirão na tentativa de atingir o objectivo geral proposto e que em simultâneo sejam possíveis de atingir face aos dados de que dispomos:

1. Identificação das áreas profissionais/ actividades económicas que registam maior procura de trabalhadores;
2. Identificação das necessidades habilitacionais da população desempregada;
3. Identificação da oferta formativa por áreas profissionais/ actividades económicas;
4. Identificação da oferta formativa por habilitação escolar.

Para alcançar os objectivos atrás enunciados, optou-se pela realização de uma análise de natureza descritiva, por ser referenciada como aquela que procura descrever as características dos acontecimentos ou situações, na tentativa de “obter um conhecimento aprofundado dos fenómenos, com recurso a várias fontes de informação” (Oliveira, 2005: 15), sem contudo, perder de vista a componente interpretativa que os fenómenos encerram.

O estudo das necessidades do mercado de trabalho, e das características da oferta formativa disponível, foi realizado com recurso a uma abordagem qualitativa, mormente pela possibilidade de utilização de várias fontes de informação, capazes de englobar diferentes aspectos de uma mesma realidade, o que pode permitir a melhor compreensão dos fenómenos facilitando o entendimento dos resultados conseguidos. O recurso à abordagem qualitativa não nos impediu todavia de recorrer a uma abordagem quantitativa, ainda que em menor grau, sobretudo na procura de relações de causalidade entre algumas especificidades do mercado de trabalho e da definição da oferta formativa.

Ambas as abordagens incidiram na análise de documentos e de dados estatísticos produzidos por diversas instituições ou organismos públicos destacando entre eles, o Departamento do Emprego, o Departamento de Formação e o Gabinete de Estudos e Planeamento do IEFP recorrendo-se também ainda que em menor quantidade à utilização de dados estatísticos produzidos pelo INE que funcionaram como dados secundários para a explicação do comportamento de algumas variáveis.

Enunciadas no ponto 4.2, algumas abordagens possíveis para a definição da oferta formativa e considerando as suas implicações ao nível do possível ajustamento ou desajustamento entre a oferta e a procura de trabalho, e após a explicitação do modelo de análise que suportará o nosso estudo, afigura-se pertinente passarmos à explicitação da metodologia utilizada no decorrer do trabalho de investigação.

## **7.2 A metodologia**

Animados pela convicção de que tudo se torna mais claro quando conseguimos compreender os seus mecanismos de funcionamento e conscientes de que a passagem da teoria à prática; da definição à operacionalização pode introduzir variáveis de contexto que nem sempre são facilmente controláveis ou observáveis, decidimos analisar esta questão a partir do estudo de

dois indicadores: i) a oferta de trabalho, e ii) população desempregada inscrita nos Centros de Emprego, comparando-os com um terceiro indicador, iii) a oferta formativa disponibilizada pelos Centros de Formação Profissional do IEFP, de forma a compreender o contributo que as políticas públicas de formação profissional executadas pelos CGD do IEFP têm fornecido, para a melhoria da qualificação dos recursos humanos e de que forma têm promovido a sua correcta adequação às necessidades evidenciadas pelo mercado de trabalho. A opção pelo estudo dos indicadores referidos resultou dos dados que nos podiam ser disponibilizados e que em simultâneo nos permitissem estabelecer algum tipo de relação. Outros indicadores, porventura mais relevantes poderiam ser estudados na análise da problemática, todavia a inexistência de dados e o tempo limitado para a conclusão da investigação não nos permitiram ir mais além.

O estudo das variáveis relativas ao mercado de trabalho incidiu sobre a totalidade da população em idade activa, residente em Portugal Continental, inscrita nos 86 Centros de Emprego do Continente. De modo idêntico, a análise das variáveis que integraram a oferta formativa, incidiu sobre a totalidade dos dados decorrentes da actividade dos 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IEFP, igualmente sedeados em Portugal Continental. O estudo das variáveis recaiu sobre o território do Continente em virtude das Ilhas terem uma organização própria.

Importa também referir que a oferta formativa disponibilizada pelo Centro de Formação Profissional de Alcoitão Ranholas, por se destinar a um público específico, não integrou a amostra, em virtude da definição da sua oferta formativa não obedecer maioritariamente a critérios de satisfação das necessidades do mercado de trabalho.

A análise dos dados incidiu sobre o período de 2003 a 2007. A opção por este intervalo de tempo deve-se em primeiro lugar à proximidade temporal, que não obstante não nos permitir retirar conclusões na longa duração, nos ajudará a conhecer o rumo e os efeitos previsíveis das políticas de formação em execução, o que poderá proporcionar alguma reflexão acrescida sobre as mesmas, que auxilie a compreensão do porquê da persistência da baixa produtividade nacional e dos elevados níveis de desemprego, não obstante o investimento crescente na qualificação dos recursos humanos nacionais.

A organização dos dados, foi realizada tendo por base a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS II).

O estudo incidiu na análise da oferta formativa, disponibilizada pela rede de Centros de Formação de Gestão Directa do IEFP IP distribuída em função da Classificação das Actividades Económicas (CAE), versão 2007, confrontada com as necessidades de mão-de-obra qualificada identificada pela procura de trabalhadores realizada junto dos 86 Centros de Emprego (CE), igualmente agrupada em função da CAE (2007).

Será igualmente objecto de análise, a definição da estrutura da oferta formativa por modalidade, mormente nas modalidades que conferem dupla certificação, ao nível do estudo da variável “habilitações mínimas requeridas para frequência”, disponibilizadas na oferta formativa dos CGD, comparando-as com a “estrutura habilitacional do desemprego” registado nos CE.

Tal como foi referido no ponto 7.1, a utilização de documentos produzidos pelos Departamentos do Emprego, Departamento de Formação e Gabinete de Estudos e Planeamento do IEFP IP, permitiram a recolha e tratamento dos dados da oferta de trabalho, oferta de formação, desemprego registado nos centros de emprego, habilitações académicas dos desempregados inscritos nos centros de emprego e oferta de formação inicial disponibilizada nos CGD do IEFP IP, esta última analisada por modalidade formativa e por área de formação sempre segundo a Classificação das Actividades Económicas (CAE).

A opção pelo estudo das variáveis que se apresentam foi condicionada pela disponibilização de dados fornecidos pelo IEFP.

As variáveis analisadas correspondem à “oferta de trabalho”; “desemprego registado” (procura de emprego nos centros de emprego) e “oferta de formação profissional”, esta última analisada por “modalidade formativa” e por “áreas de actividade económica”, de acordo com a adequação das áreas de formação à Classificação das Actividades Económicas (CAE) versão 3 (DL 381/2007 de 14/11).

A “oferta de trabalho” e o “desemprego registado” nos CE do território nacional, foram variáveis trabalhadas com base nos dados fornecidos pelo Gabinete de Estudos e Avaliação do Instituto, que regularmente compila e organiza as estatísticas relativas ao mercado de emprego.

A “oferta de formação profissional” analisada por modalidade de formação e segundo a CAE, foi trabalhada com base nos dados (apresentados por modalidade formativa e área de formação), fornecidos pelo Departamento de Formação do IEFP, através do Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação.

O estudo da variável “oferta de formação profissional” segundo a CAE, obedeceu a uma criteriosa selecção e ordenação suportada na Portaria 256 de 16 de Março de 2005, de modo a ser possível distinguir as áreas de formação que integram a formação profissional inicial, das que integram a formação profissional transversal, ministrada no âmbito da formação contínua (que aparece também nos dados estatísticos que serviram de base ao trabalho realizado), cuja análise cai fora do âmbito do nosso trabalho, uma vez que não se destina a preparar pessoas para o exercício de uma profissão específica, mas tão-somente a actualizar e aprofundar competências previamente adquiridas.

A primeira dificuldade com que fomos confrontados na análise da variável supra referida, surgiu pelo facto da “lógica subjacente à classificação das áreas de formação ser a do conteúdo da formação” (P 256/05 de 16/3), o que faz com que os programas de formação se encontrem agrupados em função das semelhanças dos seus conteúdos. A distinção das diversas áreas não tem em conta as actividades ou sector de actividade, inerente a uma determinada área de formação, o que faz com que sempre que os programas de formação integrem áreas de estudo diferentes, os mesmos fiquem classificados na área a que se encontre afecta a matéria dominante, sendo a aferição da dominância da matéria, realizada em razão da carga horária preponderante.

Esta situação colocou-nos perante a questão de como comparar dados da oferta formativa com dados da oferta de trabalho, estes últimos organizados de acordo com o Código da Classificação das Actividades Económicas (CAE) revisão 3 de 2007.

O código CAE identifica um leque de actividades específicas que distribui pelos três sectores básicos da actividade económica: sector primário (agricultura, comércio e pescas); sector secundário (indústria) e sector terciário (comércio e serviços), efectuando a distribuição da oferta de trabalho com base nas actividades a desenvolver.

Após procura realizada junto do IEFP, percebemos que a tabela de equiparação das áreas de formação à classificação das actividades económicas não existe, havendo pois, necessidade de criar uma tabela de equiparação, que permita efectuar o cruzamento das variáveis “oferta de trabalho” e “oferta de formação”.

De entre as hipóteses possíveis, a que se afigurou como mais credível, após a consulta de legislação disponível e de circulares e regulamentos, produzidos no âmbito do IEFP IP foi a de procurar para os referenciais dos cursos disponíveis na oferta formativa do IEFP IP (constantes do Catálogo Nacional das Qualificações), a identificação do perfil de saída de

cada itinerário de formação, o perfil de competências visado e as actividades principais a desenvolver pelo detentor de cada saída profissional disponibilizada.

Uma vez conhecidas as actividades principais a desenvolver no âmbito de cada saída profissional, tentou-se, integrar cada área de formação constante da oferta formativa, na actividade económica correspondente. Convém a este respeito referir que a estrutura da CAE, se encontra definida com base em Secções; Divisões; Grupos e Classes, tendo-se adoptado neste trabalho, pela estruturação das actividades económicas realizada com base nas Divisões, a qual identifica cada rubrica através de um código de dois dígitos.

Contudo, nem sempre, a equiparação das áreas de formação à classificação das actividades económicas foi fácil de realizar uma vez que, em algumas áreas de formação, as várias saídas profissionais encontradas eram passíveis de integração em mais do que uma divisão da CAE.

Sempre que nos confrontámos com estas situações, e dado que não existem elementos sobre a oferta formativa por saída profissional, optámos por integrar a área de formação na divisão da CAE a que correspondia o maior número de saídas profissionais previstas, para a área de formação em presença.

A título de exemplo, refira-se que no caso das áreas de formação que integram a Indústria Têxtil, Vestuário Calçado e Couros, que de acordo com a (P 256/05 de 16/3) são passíveis de incluir as áreas que dizem respeito ao fabrico de têxteis, artigos em tecido e em couro, calçado, roupa e acessórios de vestuário, incluindo, esta também os programas cujo conteúdo principal incida sobre as formações: confecção; confecção em peles; costura; fabrico de calçado; fabrico de forros; fiação; lanifícios; produção de couros e de peles; selaria; tapeçaria; tecelagem industrial; têxteis; tratamento de couro e vestuário, foram equiparadas na Tabela 4 como fazendo parte da Indústria de Vestuário, com o código CAE 06, uma vez que a maioria das saídas profissionais dos referenciais de formação existentes configuravam ao nível do perfil de saída do itinerário de formação, actividades susceptíveis de serem desenvolvidas no âmbito da confecção de vestuário e fabrico de artigos de peles com pêlo. A forma como esta informação foi organizada encontra-se sistematizada na Tabela 4.

Tabela 4: Integração das Áreas de Formação na Classificação das Actividades Económicas

Área de Formação		CAE	
Cod.	Designação	Cod.	Designação
621	Produção Agrícola e Animal	01	Agricultura, Produção Animal Caça e Pesca
623	Silvicultura e Caça		
624	Pescas		
544	Industria Extractivas	03	Industrias Extractivas
541	Indústrias Alimentares	04	Indústrias Alimentares das Bebidas e do Tabaco
542	Indústria Têxtil, Vestuário, Calçado e Couros	06	Indústria do Vestuário ( <i>a maioria das saídas profissionais dos referenciais de formação existentes integram-se na confecção de vestuário e fabrico de artigos de peles com pelo</i> )
543	Materiais (Cerâmica, Cortiça e Madeiras)	08	Indústria da Madeira e da Cortiça ( <i>a maioria das saídas profissionais dos referenciais de formação existentes integram-se na fabricação de artigos de madeira e cortiça</i> )
213	Audiovisuais e Produção dos Media	09	Indústrias do Papel, Impressão e Reprodução
521	Metalurgia e Metalomecânica	12	Indústria Metalúrgica de Base e Fabricação de Produtos Metálicos
522	Electricidade e Energia	13	Fabrico de Equipamento informático, Eléctrico, Máquinas e Equipamentos não Especificados ( <i>a maioria das saídas profissionais, conjugadas com os perfis de competências dos referenciais de formação existentes, integram-se no fabrico de equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos não especificados</i> ).
850	Protecção do Ambiente	16	Electricidade, Gás e Água, Saneamento, Resíduos e Despoluição ( <i>a maioria das saídas profissionais dos referenciais de formação existentes integram-se na água, saneamento, resíduos, despoluição electricidade e gás</i> ).
582	Construção e Engenharia Civil	17	Construção
525	Construção e reparação de Veículos a Motor	19	Comércio, Manutenção, Reparação de Veículos automóveis e Motociclos
341	Comércio	20	Comércio por Grosso e a Retalho
342	Marketing e Publicidade	22	Alojamento, Restauração e Similares ( <i>as saídas profissionais do referencial de formação da área de marketing e publicidade integram-se no alojamento, restauração e similares</i> ).
811	Hotelaria e Restauração		

Tabela 4: (continuação) Integração das Áreas de Formação na Classificação das Actividades Económicas

Área de Formação		CAE	
Cod.	Designação	Cod.	Designação
343	Finanças Banca e Seguros	24	Actividades Financeiras e de Seguros
344	Contabilidade e Fiscalidade	26	Actividades de Consultoria, Científicas, Técnicas e Similares
345	Gestão e Administração		
346	Secretariado e Trabalho Administrativo		
347	Enquadramento na Organização/empresa		
622	Floricultura e jardinagem		
812	Turismo e Lazer		
862	Segurança e Higiene do Trabalho		
322	Biblioteconomia, Arquivo e Documentação	27	Administração Pública, Educação, Actividades de Saúde e Apoio Social
761	Serviços de Apoio a Crianças e Jovens		
813	Desporto		
814	Serviços Domésticos		
819	Serviços Pessoais		
861	Protecção de Pessoas e Bens		
481	Ciências informáticas	28	Outras Actividades de Serviços ( <i>a maioria das saídas profissionais conjugadas com os perfis de competências dos referenciais de formação da área de electrónica e automação, integram-se nas outras actividades de serviços</i> ).
523	Electrónica e Automação		
815	Cuidados de Beleza		
215	Artesanato	29	Sem Classificação ( <i>as actividades de Ourivesaria são as únicas com classificação directa na CAE, não tendo expressão nos Centros de Formação de Gestão Directa</i> ).

Elaboração própria, de acordo com a CAE 381/2007, 3ª revisão e o perfil de saída que integra os referenciais de formação e perfis de competências das diversas áreas de formação constantes do Catálogo Nacional de Qualificações disponível em <http://portal.iefp.pt>.

Uma outra dificuldade com que nos deparámos, aquando da tentativa de cruzamento das variáveis: “habilitações da população desempregada” com a “oferta de formação compatível”, resultou dos dados relativos à formação profissional por modalidade se encontrarem, em algumas modalidades, agregados, não permitindo a aferição da oferta por tipologia de percurso. Refira-se a este propósito o exemplo da Aprendizagem cujos valores aparecem por modalidade, independentemente de poderem pertencer ao nível I; II ou III.



Nesta situação e conforme se pode verificar no ponto 8.6.3.1, por força da relevância do número de frequentadores da modalidade no período analisado e após procura intensiva dos dados desagregados, por tipologia de percurso, optou-se (com base nas tendências evolutivas encontradas em alguns estudos relativos a períodos anteriores, e na análise aos planos de actividades de algumas unidades orgânicas) por estimar a divisão da oferta formativa da modalidade por tipologia de percurso, com recurso à aplicação de um valor percentual por tipologia sobre o valor total da oferta da modalidade em cada ano. A aplicação destes valores, encontra-se expressa na Tabela 14: Estimativa da representatividade da oferta formativa da aprendizagem por nível de formação obtido.

Explicada a metodologia utilizada na realização do trabalho empírico, procedemos de seguida, à análise do comportamento das variáveis no período em análise.

## 8 A análise dos dados

---

Após a clarificação da metodologia de trabalho, importa agora, passar à análise dos dados recolhidos. Para melhor compreender o comportamento das variáveis estudadas no período em análise procurou-se, sempre que possível, relacioná-las com indicadores nacionais recolhidos por outros organismos (INE) na tentativa de melhor enquadrar os dados obtidos.

### 8.1 A oferta de trabalho e a formação profissional ministrada

Considerando que de acordo com o Decreto-lei 213/2007 de 29 de Maio, é missão do IEFP, “promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através de políticas activas de emprego e formação profissional” (DL 213/07 de 29/05: 3483) definindo, também o mesmo diploma, como visão organizacional para este organismo público a criação de mecanismos que potenciem o encontro entre a procura e a oferta de emprego adequado às necessidades dos seus utentes, entendidos no âmbito desta investigação, como população desempregada e procura de mão de obra realizada pelo tecido produtivo nacional, registada nos centros de emprego, procurar-se-á perceber de que forma o IEFP concretiza os seus intentos, possuindo como referência a análise da definição da oferta de formação profissional, comparando-a com o desemprego registado e a oferta de trabalho, para o período de 2003 a 2007.

Iniciaremos a análise pela caracterização da oferta de trabalho registada, confrontando-a com a oferta de formação profissional implementada, utilizando como critério de comparação o Código da Classificação das Actividades Económicas na versão de 2007; sendo que de acordo com o preconizado na missão organizacional a segunda variável deveria ser/estar dependente da primeira.

Seguidamente, analisar-se-á o desemprego registado nos centros de emprego, de acordo com a habilitação escolar detida pela população desempregada, confrontando-a com a análise das características habilitacionais mínimas necessárias à frequência das modalidades formativas disponibilizadas na oferta formativa dos CGD, com o intuito de perceber se a definição da oferta formativa procura dar resposta às “necessidades de aumento de escolaridade da população desempregada, considerada actualmente como desígnio nacional, capaz de esbater todas as formas de discriminação social por via da educação” (Eurydice, 2007: 36)

### 8.1.1 Caracterização da oferta de trabalho

A análise desta variável compreende os pedidos de mão-de-obra realizados pelas entidades empregadoras, que foram registados nos 86 Centros de Emprego do IEFP distribuídos pelo território de Portugal Continental, no período compreendido entre 2003-2007, ambos inclusive, organizados segundo a Classificação das Actividades Económicas (CAE), versão 2007.

### 8.1.2 A oferta de trabalho segundo a CAE

Tabela 5: Oferta de trabalho por CAE

CAE	Designação	2003	2004	2005	2006	2007
01	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	4 753	2 655	2 675	3 008	3 766
03	Indústrias extractivas	247	232	176	208	239
04	Indústrias alimentares das bebidas e do tabaco	3 585	3 197	3 318	3 402	4 006
05	Fabricação de têxteis	1 549	1 482	1 061	1 351	1 332
06	Indústria do vestuário	5 632	5 650	5 204	5 216	4 990
07	Indústria do couro e dos produtos do couro	1 977	1 596	1 762	2 267	1 835
08	Indústria da madeira e da cortiça	1 451	1 200	1 276	1 133	1 325
09	Indústrias do papel, impressão e reprodução	419	310	415	377	381
10	Fab. produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico	1 251	1 081	1 015	912	1 081
11	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	1 393	1 321	1 227	1 459	1 460
12	Indústria metalúrgica de base e fab. produtos metálicos	3 238	2 826	3 333	3 351	3 747
13	Fab. equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos n.e.	1 360	1 173	1 154	1 180	1 524
14	Fab. veículos automóveis, componentes e outro equip. de transporte	1 303	885	875	909	903
15	Fab. mobiliário, repar. instal. máq. e equipa. e outras ind. transformadoras	1 076	1 005	1 057	1 150	1 344
16	Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição	279	329	431	350	592
17	Construção	9 440	8 776	10 705	10 481	13 038
19	Comércio, manut. repar. de veículos automóveis e motociclos	2 092	2 129	1 947	2 135	2 633
20	Comércio por grosso e a retalho	14 844	13 237	14 263	15 182	16 873
21	Transportes e armazenagem	1 930	1 882	1 681	1 966	2 425
22	Alojamento, restauração e similares	15 927	14 777	14 773	15 583	17 225
23	Actividades de informação e de comunicação	996	882	992	1 136	1 124
24	Actividades financeiras e de seguros	251	237	270	250	370
25	Actividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	7 602	9 212	11 699	13 674	16 124
26	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	1 845	1 774	1 976	2 261	2 803
27	Admin. pública, educação, actividades de saúde e apoio social	5 655	5 323	5 033	5 191	4 974
28	Outras actividades de serviços	5 548	5 114	5 100	5 318	5 872
29	Sem classificação	3 335	2 640	2 124	1 626	1 265
<b>Total</b>		<b>98 978</b>	<b>90 925</b>	<b>95 542</b>	<b>101 076</b>	<b>113 251</b>

Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação do IEFP

A oferta de trabalho por CAE a nível nacional (Tabela 5), revela a existência de procura de trabalhadores em todas as áreas da actividade económica, não obstante esta procura assumir valores significativamente diferentes nos vários sectores de actividade. O aumento gradual da procura de mão-de-obra, apresenta particular incidência nas actividades que integram os sectores da Construção (17); Comércio por grosso e a retalho (20); Alojamento restauração e similares (22) e Actividades imobiliárias administrativas e dos serviços de apoio (25).

É igualmente visível uma tendência para a diminuição progressiva da oferta de trabalho nas actividades classificadas no código (29) que integra as Actividades sem Classificação, o que deixa antever que as pessoas sem qualificações definidas, são cada vez menos procuradas pelo mercado de trabalho.

Os sectores que mostram uma oferta de trabalho mais reduzida, correspondem às Indústrias extractivas (03); Indústria de papel, impressão e reprodução (09); Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição (16); Actividades de informação e comunicação (23) e Actividades financeiras e de seguros (24).

Os dados apresentados na Tabela 5, mostram a distribuição da procura pelos vários sectores de actividade no decurso do período da amostra, não nos permitindo todavia, perceber a existência ou não de variação do peso relativo da oferta de trabalho, nos vários sectores de actividade no decurso do período em análise.

Perceber a existência de variação do peso relativo da oferta de trabalho, por sector de actividade, afigurou-se importante no contexto da presente análise, uma vez que pode ser indiciador da existência de tendências evolutivas que possibilitem identificar propensões de crescimento ou regressão em sectores específicos de actividade.

Nesse sentido procedeu-se à elaboração da Tabela 6, onde aparecem representados os dados da oferta de trabalho, por sector de actividade, calculados em percentagem da oferta total de emprego por ano, o que permite analisar o peso relativo de cada sector de actividade, na oferta total de trabalho anual.

### 8.1.3 A variação percentual da oferta de trabalho no decurso do período da amostra

Tabela 6: Variação percentual da oferta de trabalho anual (2003-2007)

CAE	Designação	2003	2004	2005	2006	2007
01	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	4.80	2.92	2.80	2.98	3.33
03	Indústrias extractivas	0.25	0.26	0.18	0.21	0.21
04	Indústrias alimentares das bebidas e do tabaco	3.62	3.52	3.47	3.37	3.54
05	Fabricação de têxteis	1.56	1.63	1.11	1.34	1.18
06	Indústria do vestuário	5.69	6.21	5.45	5.16	4.41
07	Indústria do couro e dos produtos do couro	2.00	1.76	1.84	2.24	1.62
08	Indústria da madeira e da cortiça	1.47	1.32	1.34	1.12	1.17
09	Indústrias do papel, impressão e reprodução	0.42	0.34	0.43	0.37	0.34
10	Fab. produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico	1.26	1.19	1.06	0.90	0.95
11	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	1.41	1.45	1.28	1.44	1.29
12	Indústria metalúrgica de base e fab. produtos metálicos	3.27	3.11	3.49	3.32	3.31
13	Fab. equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos n.e.	1.37	1.29	1.21	1.17	1.35
14	Fab. veículos automóveis, componentes e outro equipa. de transporte	1.32	0.97	0.92	0.90	0.80
15	Fab. mobiliário, repar. instal. máq. e equipa. e outras ind. transformadoras	1.09	1.11	1.11	1.14	1.19
16	Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição	0.28	0.36	0.45	0.35	0.52
17	Construção	9.54	9.65	11.20	10.37	11.51
19	Comércio, manut. repar. de veículos automóveis e motociclos	2.11	2.34	2.04	2.11	2.32
20	Comércio por grosso e a retalho	15.00	14.56	14.93	15.02	14.90
21	Transportes e armazenagem	1.95	2.07	1.76	1.95	2.14
22	Alojamento, restauração e similares	16.09	16.25	15.46	15.42	15.21
23	Actividades de informação e de comunicação	1.01	0.97	1.04	1.12	0.99
24	Actividades financeiras e de seguros	0.25	0.26	0.28	0.25	0.33
25	Actividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	7.68	10.13	12.24	13.53	14.24
26	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	1.86	1.95	2.07	2.24	2.48
27	Admin. pública, educação, actividades de saúde e apoio social	5.71	5.85	5.27	5.14	4.39
28	Outras actividades de serviços	5.61	5.62	5.34	5.26	5.18
29	Sem classificação	3.37	2.90	2.22	1.61	1.12
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação do IEFP

A Tabela 6 permite corroborar os dados observados na Tabela 5, no que diz respeito aos sectores de actividade que denotam maior e menor oferta de trabalho. Esta constatação vem colocar em causa a relevância da análise da variação percentual da oferta de trabalho no decurso do período em análise, uma vez que o único dado que acresce aos dados fornecidos pela tabela anterior, resulta da análise das percentagens em linha, onde a principal característica observável é estabilidade que caracteriza a oferta, nos 5 anos que compõem a amostra com uma única excepção nas Actividades imobiliárias, administrativas e de serviços de apoio (25) cuja oferta passa de 7,68% em 2003, para 14,24% em 2007 o que pode ser justificado por um certo *boom* do sector imobiliário observado nos primeiros anos do Século XXI. A estabilidade do peso relativo da oferta de trabalho por CAE, pode indiciar a existência de problemas persistentes, na satisfação das necessidades de mão-de-obra em alguns sectores de actividade.

## **8.2 A Oferta de formação profissional**

Caracterizada a oferta de trabalho registada no decurso do período da amostra, importa agora, analisar a oferta de formação desenvolvida pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa, no período análogo.

Principiaremos o estudo da oferta de formação profissional, com a distribuição da oferta formativa pelos dois tipos de formação profissional existentes (Formação Inicial e Formação Contínua), em ordem a auscultar o peso relativo conferido a cada tipo de formação profissional disponibilizada, e consequentemente, observar o peso que cada uma delas representa no âmbito da actividade dos CGD do Instituto.

Após este breve enquadramento, deter-nos-emos no estudo da oferta formativa organizada segundo a classificação das actividades económicas.

### **8.2.1 A actividade formativa dos Centros de Gestão Directa**

A observação da oferta de formação segundo os dois tipos de formação profissional ministrada nos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IEFP IP, permitir-nos-á compreender melhor as opções formativas realizadas pelo IEFP IP, numa lógica de promoção da valorização dos recursos humanos nacionais, de acordo com os diferentes públicos a que cada uma delas se destina.

Com o intuito de melhor enquadrar a actividade formativa do Instituto, no período em análise, iniciaremos o estudo por uma abordagem de âmbito mais genérico, onde poderemos observar as tendências de evolução da actividade formativa na sua totalidade, especificada por tipo de formação (inicial ou contínua), medida em número de formandos que a cursaram.

Foram contabilizados na análise todos os formandos que frequentaram os cursos de formação disponibilizados pelos CGD, nas diferentes modalidades que integram a formação profissional inicial:

- QUAL: Qualificação;
- APR: Aprendizagem;
- CET: Cursos de Especialização Tecnológica;
- EFA: Educação e Formação de Adultos;
- EFJ: Educação e Formação de Jovens.

No campo da formação contínua (FCO) foram contabilizados todos os formandos que desenvolveram formação no campo do aperfeiçoamento e actualização profissional, (independentemente da área formativa e da duração da acção) no decurso do período em análise.

Tabela 7: Actividade formativa dos CGD no período 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
FI	19 621	23 955	25 632	27 971	34 952
FCO	14 614	19 455	19 087	26 850	39 390
<b>Total</b>	<b>56 186</b>	<b>71 517</b>	<b>76 087</b>	<b>92 100</b>	<b>119 948</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação e Relatórios de Actividades do IIEP (2003-2007)  
Formação Inicial (FI) e Formação Contínua (FCO).

A análise dos dados da formação profissional inicial e contínua (Tabela 7), compara o número de formandos que no período em análise frequentaram a formação profissional inicial (nas várias modalidades que a integram), com o número de formandos que frequentaram a formação contínua, tornando evidente a importância que a formação profissional inicial detém, no contexto da actividade dos centros de formação profissional de gestão directa, não obstante no decurso do período em análise a formação contínua revelar um crescimento anual muito significativo, chegando no ano de 2007 a FCO, a ultrapassar a FI em número de frequentadores.

Não obstante, no cômputo geral do período da amostra, a formação profissional inicial é a que reúne maior número de frequentadores, revelando-se como a formação com mais preponderância no contexto da actividade desenvolvida pelos CGD do IIEP.

Constatada a relevância que o IIEP confere à Formação Profissional Inicial, analisaremos de seguida a oferta formativa disponibilizada no âmbito da formação profissional inicial, no período da amostra, organizada de acordo com a Classificação das Actividades Económicas.

## 8.2.2 A oferta de Formação Profissional Inicial segundo a CAE

Tabela 8: Oferta formativa da Formação Profissional Inicial nos CGD segundo a CAE.

CAE	Designação	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
01	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	951	1 003	980	947	1 174
03	Indústrias extractivas	0	0	0	0	0
04	Indústrias alimentares das bebidas e do tabaco	120	183	225	477	784
05	Fabricação de têxteis	0	0	0	0	0
06	Indústria do vestuário	805	721	601	544	446
07	Indústria do couro e dos produtos do couro	0	0	0	0	0
08	Indústria da madeira e da cortiça	703	715	695	723	637
09	Indústrias do papel, impressão e reprodução	970	1 006	1 013	909	680
10	Fab. produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico	0	0	0	0	0
11	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	0	0	0	0	0
12	Indústria metalúrgica de base e fab. produtos metálicos	3 527	3 855	3 549	3 470	3 160
13	Fab. equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos n.e.	3 239	4 171	4 879	5 197	4 974
14	Fab. veículos automóveis, componentes e outro equipa. de transporte	0	0	0	0	0
15	Fab. mobiliário, repar. instal. máq. e equipa. e outras ind. transformadoras	0	0	0	0	0
16	Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição	92	126	90	85	98
17	Construção	1 655	1 910	1 903	5 907	5 861
19	Comércio, manut. repar. de veículos automóveis e motociclos	1 845	2 209	2 423	2 650	2 657
20	Comércio por grosso e a retalho	2 200	2 959	3 553	4 834	4 936
21	Transportes e armazenagem	0	0	0	0	0
22	Alojamento, restauração e similares	4 173	5 989	6 803	8 091	7 988
23	Actividades de informação e de comunicação	0	0	0	0	0
24	Actividades financeiras e de seguros	829	819	1 032	906	784
25	Actividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	0	0	0	0	0
26	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	7 338	10 729	11 570	14 178	14 554
27	Admin. pública, educação, actividades de saúde e apoio social	5 947	7 153	7 073	8 613	9 877
28	Outras actividades de serviços	9 214	10 224	10 597	11 383	11 185
29	Sem classificação	431	973	1 249	1 206	1 420
<b>Total</b>		<b>44 039</b>	<b>54 745</b>	<b>58 235</b>	<b>70 120</b>	<b>71 215</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP (2003-2007)

A análise da “oferta formativa” obedeceu aos mesmos pressupostos que a análise da “oferta de trabalho” (distribuição segundo a CAE, em números absolutos e em percentagem), todavia e face aos dados apurados constantes da Tabela 8 e da Tabela 9, optou-se por integrar os dados apurados, numa única análise.



Tabela 9: Distribuição (em %) da oferta formativa pelos vários sectores de actividade segundo a CAE

CAE	Designação	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
01	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	2.16	1.83	1.68	1.35	1.65
03	Indústrias extractivas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
04	Indústrias alimentares das bebidas e do tabaco	0.27	0.33	0.39	0.68	1.10
05	Fabricação de têxteis	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
06	Indústria do vestuário	1.83	1.32	1.03	0.78	0.63
07	Indústria do couro e dos produtos do couro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
08	Indústria da madeira e da cortiça	1.60	1.31	1.19	1.03	0.89
09	Indústrias do papel, impressão e reprodução	2.20	1.84	1.74	1.30	0.95
10	Fab. produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
11	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
12	Indústria metalúrgica de base e fab. produtos metálicos	8.01	7.04	6.09	4.95	4.44
13	Fab. equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos n.e.	7.35	7.62	8.38	7.41	6.98
14	Fab. veículos automóveis, componentes e outro equip. de transporte	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
15	Fab. mobiliário, repar. instal. máq. e equipa. e outras ind. transformadoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
16	Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição	0.21	0.23	0.15	0.12	0.14
17	Construção	3.76	3.49	3.27	8.42	8.23
19	Comércio, manut. repar. de veículos automóveis e motociclos	4.19	4.04	4.16	3.78	3.73
20	Comércio por grosso e a retalho	5.00	5.41	6.10	6.89	6.93
21	Transportes e armazenagem	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
22	Alojamento, restauração e similares	9.48	10.94	11.68	11.54	11.22
23	Actividades de informação e de comunicação	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	Actividades financeiras e de seguros	1.88	1.50	1.77	1.29	1.10
25	Actividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	16.66	19.60	19.87	20.22	20.44
27	Admin. pública, educação, actividades de saúde e apoio social	13.50	13.07	12.15	12.28	13.87
28	Outras actividades de serviços	20.92	18.68	18.20	16.23	15.71
29	Sem classificação	0.98	1.78	2.14	1.72	1.99
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP (2003-2007)

Ao tentarmos apurar a variação percentual da oferta formativa por CAE (Tabela 9), nos anos que integram o período da amostra, percebe-se que, embora em termos globais a oferta cresça anualmente de forma significativa (Tabela 8), em termos percentuais o maior crescimento da oferta encontra-se entre a: Construção (17) que passa de 3,76% do total da oferta em 2003, para 8,23% em 2007, e as Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (26), que passam de uma oferta formativa que representava 16,66% do total da oferta em 2003, para 20,44% em 2007. Em termos relativos, verifica-se também o crescimento da oferta de formação ainda que com valores menos expressivos, o sector do Comércio por grosso e a retalho (20), passa de uma representação de 5% em 2003, para 6,93 % em 2007; no sector que integra o Alojamento, restauração e similares (22) passa de 9,48% em 2003, para 11,22% em 2007 e a oferta formativa integrada nas actividades Sem classificação (29), que passa de uma representação de 0,98% em 2003, para quase 2% em 2007.

A Tabela 8 e a Tabela 9 mostram a predominância da actividade formativa em cursos que integram as actividades das áreas de Consultoria científicas, técnicas e similares (26);

Administração pública, educação, actividades de saúde e apoio social (27) e Outras actividades de serviços (28) as quais no seu conjunto representam em média, cerca de 50% da oferta formativa disponibilizada pelos centros de formação de gestão directa do IEFP para o período em análise.

A inexistência de oferta formativa no âmbito das actividades que integram a Indústria extractiva (03), Fabricação de têxteis (05), Indústria do couro e dos produtos de couro (07), Fabricação de produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico (10); Fabricação de outros produtos minerais não metálicos (11); Fabricação de veículos automóveis, componentes e outro equipamento de transporte (14); Fabrico de mobiliário, reparação, instalação, máquinas e equipamentos e outras indústrias transformadoras (15); Transportes e armazenagem (21); Actividades de informação e comunicação (23) e Actividades imobiliárias, administrativas e serviços de apoio (25) que se manteve constante ao longo de todo o período em análise, é revelador, de alguma constância na definição da oferta formativa, que neste período foi realizada em torno dos mesmos sectores de actividade.

A Tabela 9, revela também a existência de áreas de formação com uma oferta formativa de carácter muito residual, onde as alterações ao longo do período da amostra se encontram ao nível das centésimas e cujo peso relativo no total da oferta formativa decresce de 2003 para 2007 em quase 50%. Estas áreas encontram-se nas actividades que integram o sector da Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição (16).

Na Tabela 8 os sectores de actividade, Comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis e motociclos (19) e Comércio por grosso e a retalho (20), registaram um crescimento consecutivo ao longo de todo o período de análise, não obstante, a oferta formativa no sector do Comércio por grosso e a retalho (20), apresentar um crescimento superior ao da oferta formativa das acções na área do Comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis e motociclos (19). Esta realidade não aparece integralmente retratada na Tabela 9, uma vez que a actividade formativa que inclui a área de Comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis e motociclos (19), sofre um decréscimo relativo, gradual ao longo do período da amostra, motivado pela alteração do peso relativo da oferta de formação disponibilizada nesta área, face ao total da oferta formativa disponibilizada anualmente nos CGD do IEFP.

A Tabela 8 permite localizar um crescimento da oferta formativa, nas profissões ligadas ao sector da Construção (17), muito mais significativo a partir de 2006, onde a actividade formativa cresce para o triplo da existente em 2005 e percentualmente mais do que duplica.

Situação análoga é-nos também revelada para a oferta formativa das profissões abrangidas pelo sector das Actividades de consultoria, científicas técnicas e similares (26), quando os valores da oferta formativa existente em 2006, duplicam a existente em 2003, ainda que percentualmente o seu crescimento não chegue a atingir um terço.

Um outro dado igualmente relevante na análise das Tabela 8 e Tabela 9, diz respeito à oferta formativa que ao longo dos anos tem vindo a demonstrar pouca expressão. Este tipo de oferta está sobretudo ligada às actividades desenvolvidas no âmbito da Agricultura, produção animal, caça floresta e pesca (01), que não obstante revelar a existência de algum crescimento em termos absolutos percentualmente diminui o seu peso relativo no decurso do período em análise; Industrias alimentares de bebidas e tabaco (04) que revela um ligeiro crescimento quer em termos absolutos quer em termos relativos ao longo de todo o período; Indústria do vestuário (06), que manifesta uma diminuição da oferta de 2003 para 2007 tanto em termos absolutos, como relativos para cerca de metade, apesar de a diminuição relativa ser superior à diminuição em termos absolutos; Indústrias da madeira e da cortiça (08) diminui ligeiramente em termos absolutos apresentando uma diminuição mais significativa em termos relativos, onde a oferta existente em 2003, diminui para cerca de metade em 2007; Indústrias de papel impressão e reprodução (09) diminui em termos absolutos e de forma mais acentuada em termos relativos e Actividades financeiras e seguros (24), que diminui ligeiramente em termos absolutos e de igual modo em termos relativos. À já pouca expressão da oferta formativa nas áreas supra referidas, devemos salientar ainda, que a Tabela 9 revela nas actividades ligadas à Indústria de vestuário (06) e Indústrias do papel impressão e reprodução (09), uma tendência para a diminuição percentual da oferta formativa ao longo de todo o período em análise.

Dado que igualmente nos parece digno de relevo e que se encontra visível nas Tabela 8 e 9, é o facto de no decurso do período da amostra não se ter registado o aparecimento de oferta formativa em áreas onde, até então, a mesma não existisse, o que pode indiciar a existência de alguma constância na definição da oferta formativa.

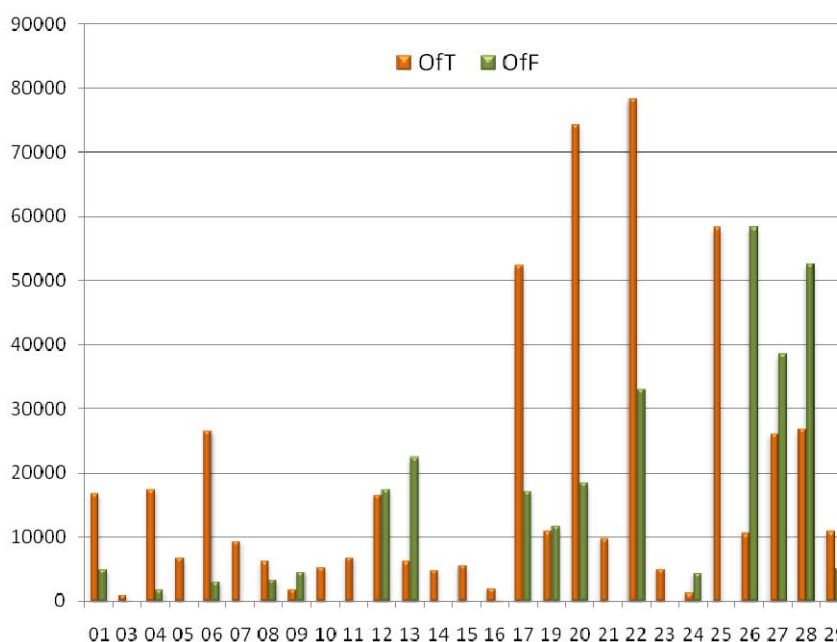
Analisadas as variáveis “oferta de trabalho” e “oferta formativa”, analisaremos seguidamente, a adequação da oferta formativa às necessidades de mão-de-obra qualificada, evidenciadas na oferta de trabalho segundo a CAE.

### 8.3 O cruzamento da oferta formativa com a oferta de trabalho

A análise das variáveis que integram a oferta formativa disponibilizada nos CGD e das que integram a procura de trabalhadores por parte do mercado de trabalho com base na CAE, permitiram não só aclarar as especificidades de ambas as variáveis, mas também, perceber a constância do seu comportamento relativo, no período de 2003 a 2007, o que nos auxiliará no estudo do cruzamento das variáveis oferta de trabalho (OfT) e oferta de formação (OfF).

A Figura 2 permite comparar o total da oferta de trabalho registada nos centros de emprego do IEFP IP, com o total da oferta formativa disponibilizada pelos centros de formação profissional de gestão directa, para o período de 2003 a 2007

Figura 2: Oferta de formação comparada com oferta de trabalho



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP.

Comparação da oferta de formação profissional (OfF), dos centros de gestão directa com a oferta de trabalho (OfT), registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas (2003-2007).

Os totais nacionais da oferta de trabalho (OfT) e da oferta de formação (OfF), analisados em números absolutos, mostram a existência de um desequilíbrio significativo entre as duas variáveis em presença, no período 2003-2007.

Não obstante na interpretação dos dados da Figura 2 não poderemos escamotear a existência de distorções ocasionados por condicionamentos decorrentes da classificação da oferta formativa na CAE, uma vez que não existe correspondência directa entre a classificação da oferta formativa e a classificação da CAE, os dados observados revelam que nos sectores, Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (01); Industrias alimentares de bebidas e tabaco (04); Indústria de vestuário (06) Construção (17); Comércio por grosso e a retalho (20) e Alojamento restauração e similares (22), que ao nível da oferta de trabalho evidenciam a necessidade de mão-de-obra, encontram resposta pouco expressiva por parte da oferta formativa disponibilizada, que apresenta nestes sectores, volumes muito reduzidos, e até com tendência percentual para diminuir ao longo do período em análise conforme foi referido no ponto 8.2.2.

Por outro lado, existem áreas onde a oferta de formação é bastante significativa e para as quais a oferta de trabalho se apresenta pouco relevante. Nesta situação encontram-se as profissões que integram as actividades ligadas ao Fabrico de equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos não especificados (13) e Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (26). Se tentarmos aprofundar um pouco mais esta análise com recurso aos dados constantes da Tabela 6, constatamos que percentualmente a oferta de trabalho se mantém de forma relativamente estável ao longo do período em análise no sector Fabrico de equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos não especificados (13), apresentando apenas uma subida muito pouco significativa no sector das Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (26), o que dificulta ainda mais a compreensão do porquê do aumento da oferta formativa nestes dois sectores e em particular nas áreas de formação ligadas, às Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (26), conforme é visível na Tabela 8.

A Figura 2, que apresenta valores totais da “oferta de trabalho” e da “oferta de formação” para o período da amostra, não permite perceber se a discrepância das variáveis em presença, se deve à ocorrência de alterações circunstanciais em anos específicos, ou se pelo contrário, se mantém em cada um dos anos que integram o período em observação.

A análise comportamental do cruzamento das duas variáveis, em cada ano que integra o período da amostra, pode permitir avaliar a importância que o IIEFP atribui, ou confere à variável “oferta de trabalho” na definição da “oferta formativa”. Foi por esta razão que se procedeu à análise anual do comportamento das duas variáveis no período da amostra,

constante do anexo 2, tendo-se aferido na análise anual uma discrepância muito semelhante à descrita na Figura 2.

Outro dado igualmente relevante diz respeito às situações onde a oferta formativa aparece como sendo claramente superior às necessidades evidenciadas pela oferta de trabalho, o que se observa nas áreas de Administração pública educação, actividades de saúde e apoio social (27) e Outras actividades e serviços (28), realçando-se igualmente o facto da oferta formativa nestas áreas, ter crescido ao longo dos anos que integram o período da amostra, conforme se pode constatar na análise da Tabela 8.

Paralelamente, descobrimos também alguns sectores que evidenciam oferta de trabalho significativa, onde não é possível visualizar a existência de qualquer oferta de formação em nenhum dos anos que integram a amostra, o que reforça a ausência de importância que a procura de profissionais por parte do mercado de trabalho tem na definição da oferta de formação. Por ordem decrescente de grandeza, é possível comprovar esta situação nos sectores das: Actividades imobiliárias, administrativas e de serviços de apoio (25), Transportes e armazenagem (21) e Indústria do couro e dos produtos do couro (07).

Em síntese, poderemos dizer que os dados obtidos, atestam que no decurso do período em análise, a definição da oferta formativa não se pautou por critérios de adequação às necessidades de mão-de-obra, apuradas pela oferta de trabalho que, no mesmo período, chegou aos centros de emprego do IEFP.

#### **8.4 As habilitações literárias da população desempregada, e a definição da oferta formativa**

A constatação de que aparentemente, não são as necessidades do mercado de trabalho que em primeira análise determinam a definição da oferta formativa dos centros de formação de gestão directa, transporta-nos novamente para o questionamento, do que terá determinado a definição da oferta formativa registada, no período em análise.

Igualmente conscientes da importância política atribuída ao aumento dos níveis de escolaridade da população nacional, patente no Quadro de Referencia Estratégico Nacional (R 86/2007 de 3/7), a par com a utilidade reconhecida na existência de competências habilitacionais sólidas, capazes de possibilitar não só o desenvolvimento de uma actividade profissional qualificada, mas que potenciem a adaptação permanente aos desafios colocados

pelas alterações a que o mercado de trabalho tem sido sujeito, transportou para a formação profissional, sobretudo no final do século XX, o desenho de percursos formativos mais longos, onde à formação profissionalizante se associou o aumento de competências escolares.

A preocupação com o aumento da escolaridade da população em idade activa, já anteriormente patente na criação da modalidade EFA, é em 2007, pela Resolução 173/07 de 07/11, assumida pelo Estado Português como desígnio nacional. A iniciativa “Novas Oportunidades”, materializada na proliferação rápida dos Centros Novas Oportunidades (CNO) - unidades criadas para promover a certificação escolar da população activa, espalhadas um pouco por todo o país, é encarada pelo XVII Governo Constitucional, como um novo impulso no caminho para o aumento da qualificação dos portugueses. Ao definir a formação de base dos activos como uma prioridade, o Estado anuncia como meta a atingir até 2010 a qualificação de 1000000 activos.

A aposta da formação profissional nos percursos de dupla certificação, que se vinha desenhando desde o início do Século XXI, com o surgimento dos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), e os cursos de Educação e Formação de Jovens (EFJ), ambos numa primeira fase destinados à obtenção do ensino básico, é ampliada, com o alargamento da oferta formativa de dupla certificação destinada a conceder equivalência ao ensino secundário.

A prioridade conferida pelo IEFP aos percursos de dupla certificação, patente na Tabela 10, revela o crescimento que estas modalidades formativas têm vindo a adquirir, no universo da oferta de Formação Profissional Inicial desenvolvida pelos CGD do IEFP no período da amostra, o que acontece em paralelo com o recrudescimento da oferta formativa nos percursos de formação exclusivamente profissionalizantes (Qualificação), que no período em análise (2003-2007) decresce para cerca de um terço da oferta inicial.

Tabela 10: Formação profissional por modalidade

	2003	2004	2005	2006	2007
QUAI	16 533	19 449	18 226	16 620	5 886
APR	14 957	18 121	18 759	18 138	16 716
CET	181	258	273	283	318
EFA	4 483	5 576	6 600	9 550	17 918
EFJ	2 330	4 152	5 736	9 308	10 654
<b>Tot FI</b>	<b>19 621</b>	<b>23 955</b>	<b>25 632</b>	<b>27 971</b>	<b>34 952</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

Qualificação (QUAL); Aprendizagem (APR), Cursos de Especialização Tecnológica (CET); Educação e Formação de Adultos (EFA); Educação e Formação de Jovens (EFJ); Total Formação Inicial (Tot FI).

A reflexão sobre estes aspectos conduz, ao estudo mais detalhado das “habilitações literárias dos desempregados” e das “modalidades formativas de dupla certificação” no sentido de perscrutar a existência de possíveis relações entre as duas variáveis, que possam influenciar/condicionar a definição da oferta formativa nos CGD.

Assim, procedeu-se na fase seguinte à análise dos “perfis de habilitação da população desempregada” e das “habilitações mínimas requeridas para integrar os perfis formativos de dupla certificação”. Esta análise cinge-se igualmente ao período de 2003 a 2007.

### 8.5 A análise dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego

Inicia-se esta abordagem pela observação da evolução do número de desempregados, registada nos Centros de Emprego, nos cinco anos que integram o período da amostra.

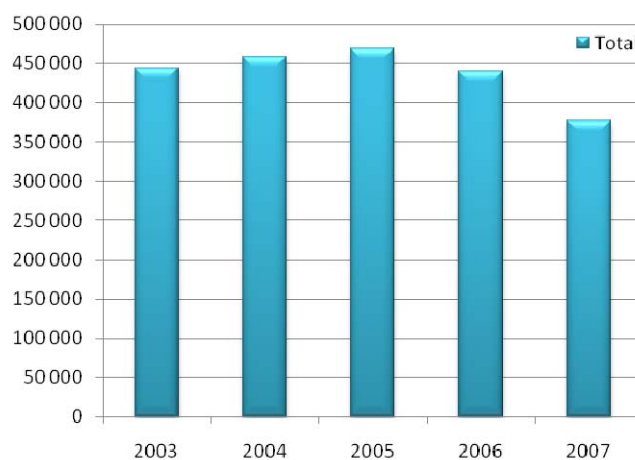
#### Evolução do número de desempregados inscritos

A evolução do desemprego (Figura 3) mostra o crescimento progressivo do número de inscritos nos centros de emprego no período 2003-2005, que nos anos de 2006 e 2007, decresce gradualmente. A diminuição do número de inscritos nos centros de emprego do IEFP, que aparentemente parece contrariar o crescimento gradual do desemprego (patente na Figura 4) divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), poder-se-ia numa primeira análise, explicar em razão do aumento do número de colocações realizadas pelos centros de emprego, em idêntico período. Todavia, o decréscimo do desemprego não parece poder ser



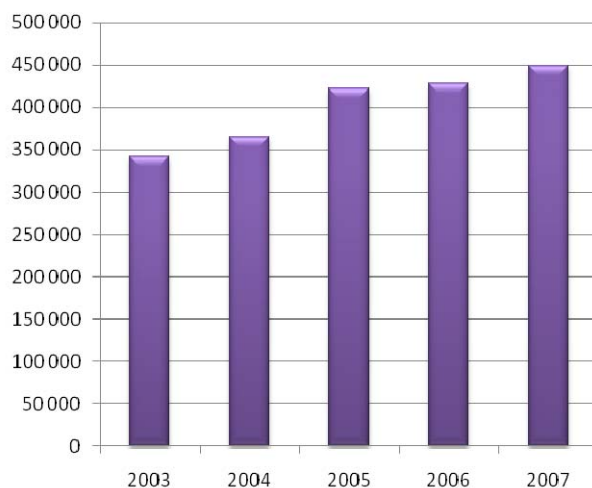
explicado por essa razão, uma vez que no período em análise, não se verificou um aumento do número de colocações conforme se pode apurar pela observação da Tabela 20 constante do anexo 1, que revela as colocações efectuadas pelos centros de emprego para o mesmo período. Esta situação é de alguma forma corroborada pela notícia veiculada pelo Jornal de Negócios, onde segundo os dados disponibilizados pelo IEFP, as colocações efectuadas pelos centros de emprego sofreram uma diminuição no ano de 2007 (Martins, 2008:18-19).

Figura 3: Evolução do número de desempregados inscritos (2003-2007)



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação do IEFP

Figura 4: População desempregada no período 2003 a 2007



Fonte. INE, Estatísticas do emprego

Uma outra fundamentação para a diminuição do número de desempregados inscritos, poderá advir do aumento do número de encaminhamentos realizados para a formação profissional, ou mesmo para a integração em programas ocupacionais, uma vez que o conceito de desempregado utilizado nas estatísticas para análise do mercado de emprego, considera exclusivamente, as pessoas que se encontram disponíveis para integrar o mercado de trabalho no imediato, excluindo portanto os integrados em formação profissional e programas ocupacionais temporários.

Em resumo diremos que no período em estudo ocorreu uma quebra de aproximadamente, 50000 desempregados, no desemprego registado nos centros de emprego, a qual não pode ser assumida como resultado do crescimento da integração efectiva dos desempregados no mercado de trabalho.

Confrontados com a constatação de que a diminuição dos valores do desemprego, pode não ser resultado do aumento da integração da população desempregada no mercado de trabalho, prosseguimos a nossa análise, tentando compreender melhor o universo do desemprego registado, mormente no que concerne às suas características habilitacionais.

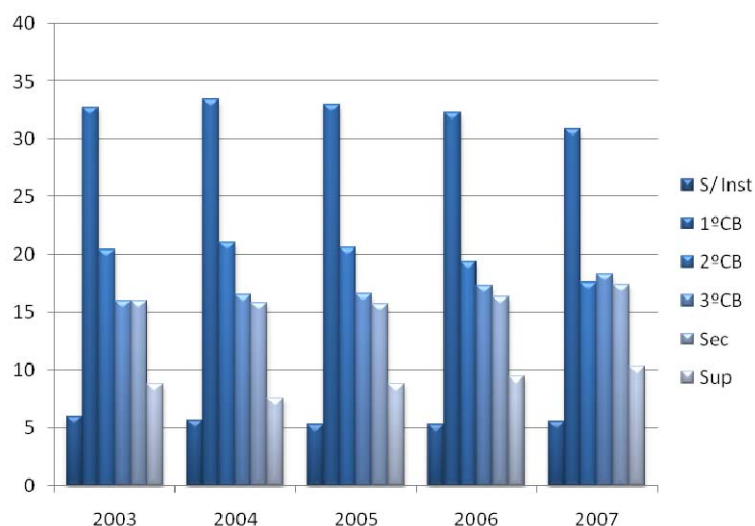
#### **8.5.1 O Desemprego registado segundo a habilitação literária**

Conforme já foi referenciado, as habilitações literárias das pessoas condicionam a sua integração no mercado de trabalho e também o seu acesso às modalidades formativas que constituem a formação profissional inicial sendo, muitas vezes, razão de impossibilidade de frequência de acções de formação profissional, a inexistência de uma determinada habilitação literária. Por esta razão considerou-se pertinente estudar o perfil de habilitações literárias dos desempregados inscritos nos centros de emprego do IEFP, com o propósito de perceber até que ponto a formação profissional, por força da definição das modalidades formativas, particularmente através da definição dos percursos formativos-tipo, tenta dar resposta ao perfil de habilitações da população desempregada, inscrita nos centros de emprego.

A análise do “desemprego registado segundo as habilitações literárias” obedeceu ao agrupamento de habilitações escolares em seis categorias: sem instrução (S/INST), que compreende todos os inscritos nos CE que possuam habilitações escolares inferiores aos 4 anos de escolaridade iniciais, abrangendo igualmente aqueles que não sabem ler nem escrever; 1º Ciclo do Básico (1CB), que inclui todos os desempregados que possuam habilitações

escolares iguais a 4 e inferiores a 6 anos de escolaridade; 2º Ciclo do Básico (2CB), inclui os desempregados que possuem habilitações iguais ao 6º ano de escolaridade e não tenham concluído a escolaridade de 9 anos; 3º Ciclo do Básico (3CB), onde se encontram todos os desempregados inscritos que possuam como habilitações mínimas 9 anos de escolaridade e não tenham concluído o ensino secundário; o Secundário (SEC), que reúne todos os desempregados inscritos que concluíram os 12 anos de escolaridade e finalmente o Superior (SUP) onde inserimos todos quantos possuem habilitação mínima, equivalente ao grau de Bacharel.

Figura 5: Evolução do número de desempregados (2003-2007)



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação do IEFP

Desempregados inscritos nos centros de emprego em Portugal Continental, segundo as habilitações literárias, expressos em percentagem do total de inscritos.

É evidente pela análise da Figura 5, que a maior percentagem de desempregados inscritos, no período em análise, possui como habilitação escolar o primeiro ciclo, com uma percentagem superior a 30% do total dos inscritos, seguido a alguma distância, pelos detentores do segundo ciclo do ensino básico, que representam cerca de 20% do total de inscritos nos CE, no período estudado, o que evidencia um défice de competências académicas de base muito relevante entre a população desempregada. O défice de escolaridade que se verifica entre a população desempregada inscrita nos CE confirma a baixa escolaridade da população portuguesa, que

segundo dados do INE citados por Rosa (2008) relativos ao 3º trimestre de 2007, referem que 75,8% da população nacional possui o ensino básico; 13,9% o ensino secundário e 10,2%, o ensino superior.

Um outro dado igualmente relevante, é a percentagem de inscritos detentores de habilitação superior, apresentar uma tendência, ainda que ténue, no sentido do crescimento que se tem vindo a revelar mais ou menos constante desde 2004. Digno de realce, afigura-se também, o facto de cerca de 5% do desemprego registado não possuir qualquer tipo de instrução.

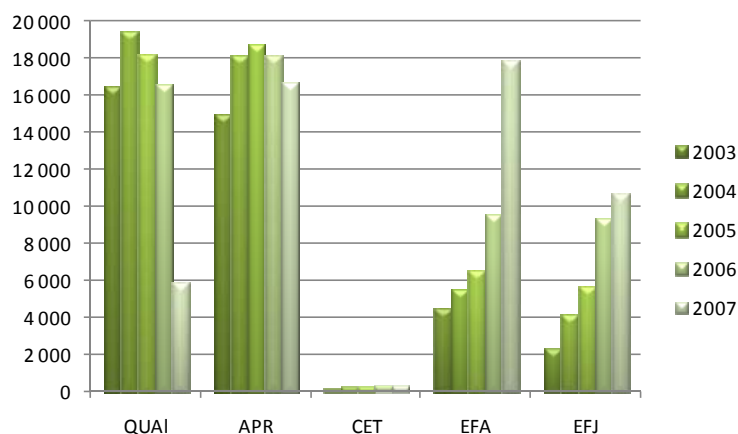
Numa análise mais geral, conclui-se que mais de 55% do desemprego registado, possui uma habilitação escolar, igual ou inferior ao 2º ciclo do ensino básico.

Uma vez compreendida a evolução e a distribuição do desemprego por habilitação literária, importa prosseguir a análise, tentando perceber a organização, distribuição e variação da oferta formativa em todas as modalidades formativas que integraram a oferta de formação profissional inicial, ao longo do período da amostra, relacionando-a posteriormente com o perfil habilitacional da população desempregada.

## 8.6 A oferta formativa e a habilitação escolar

À semelhança da análise efectuada para o desemprego registado no período de 2003 a 2007, estudou-se também a evolução da oferta formativa da formação inicial, no decurso do período da amostra.

Figura 6: Número de formandos que frequentaram as modalidades formativas (2003-2007)



Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

Qualificação (QUAL); Aprendizagem (APR), Cursos de Especialização Tecnológica (CET); Educação e Formação de Adultos (EFA); Educação e Formação de Jovens (EFJ).

A Figura 6 demonstra claramente a evolução do crescimento da oferta formativa entre as modalidades de dupla certificação em detrimento do recrudescimento da oferta formativa que confere somente certificação profissional, mormente a partir de 2004, onde é claramente visível o decréscimo da Qualificação e o crescimento das EFJ e EFA, modalidades que conferem o aumento de competências académicas a par com a aquisição de competências profissionais. O crescimento da oferta formativa nas modalidades de dupla certificação é ainda mais evidente, na oferta formativa que se destina à população adulta, EFA.

Assim as modalidades apresentadas expõem globalmente uma tendência de crescimento. A excepção a esta tendência surge de forma mais evidente na Qualificação (QUAL), modalidade que conforme já foi referido, apenas permite a obtenção da certificação profissional, e que atingiu o valor mais elevado no âmbito da oferta formativa disponível em 2004, revelando desde então uma tendência clara de diminuição, que se acentua de modo significativo no ano de 2007.

A análise mais detalhada da Figura 6 permite detectar algumas particularidades ao nível da evolução da oferta formativa em modalidades específicas. Assim, a Aprendizagem (APR), mostra uma tendência de crescimento até 2005, decrescendo em 2006 e 2007.

A Educação e Formação de Jovens (EFJ), revela um crescimento contínuo, mas particularmente significativo nos anos de 2005 e 2006.

Os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) assinalam um crescimento gradual até 2005 e uma subida muito significativa nos anos de 2006, que cresce quase para o dobro no ano de 2007, o que enfatiza a relevância actual desta modalidade, que em 2007 quase atinge os 18000 formandos.

Os cursos de Especialização Tecnológica (CET) correspondem à modalidade formativa que no contexto da formação profissional inicial, apresenta um comportamento mais homogéneo no decurso do período em análise, caracterizando-se pela manutenção de um carácter residual, relativamente às restantes modalidades formativas, durante todo o período estudado.

Detalhado o comportamento das modalidades formativas no período de 2003 a 2007, torna-se importante perceber com mais pormenor, as características de cada uma delas, mormente no

que concerne ao perfil habilitacional requerido para a sua frequência, o qual nos possibilitará identificar os públicos destinatários da oferta formativa.

### **8.6.1 As modalidades formativas e a habilitação escolar**

Como foi referido no ponto 7.3.2, a frequência de qualquer modalidade formativa, requer por parte das pessoas que a integrem o preenchimento de requisitos mínimos no que diz respeito às habilitações requeridas.

Em todas as modalidades de dupla certificação (aquelas em que o IEFP mais tem alargado a sua oferta formativa) encontram-se disponíveis um número variado de tipologias de percurso, destinadas a potenciar a validação das competências que cada pessoa adquiriu no seu percurso individual e colectivo em contextos formais e não formais, o que permite que percursos diferentes, confirmem acesso a uma mesma certificação. Esta flexibilidade, resultante da existência de diferentes percursos formativos, doravante designados como percursos tipo, permite o acesso a uma mesma certificação escolar e profissional com durações temporais distintas, aferidas em razão das competências previamente adquiridas, o que torna a formação profissional mais apelativa, aos olhos de quem a frequenta, uma vez que o candidato a formando não tem de frequentar conteúdos que conferem acesso a competências que já possui. Desta forma, dentro das diferentes modalidades, são disponibilizadas várias tipologias de percurso (percursos tipo), que procuram dar resposta aos diferentes requisitos habilitacionais dos possíveis candidatos à frequência de formação profissional.

Assim, quando falamos de modalidades formativas em geral, e de cada uma em particular, teremos que considerar as habilitações mínimas de acesso a cada uma das tipologias de percurso, uma vez que as pessoas que detenham requisitos habilitacionais superiores ou inferiores aos definidos para a integração em cada percurso tipo, se encontram impedidas de o frequentar.

As condições habilitacionais consagram-se, deste modo, como determinantes no acesso à formação profissional, condicionando igualmente a integração qualificada no mercado de trabalho das populações, especialmente das que detêm habilitações literárias mais baixas.

Foi por essa razão que, sobretudo após a constatação da importância que o IEFP tem vindo a conferir às modalidades de dupla certificação, se procurou perceber quais as competências escolares que o IEFP privilegiou na definição da oferta formativa, no período estudado, as

quais configurarão os tipos de público definidos como principais destinatários, das políticas públicas de formação levadas a cabo pelo IEFP.

### 8.6.2 A oferta formativa nas modalidades de dupla certificação

Iniciamos a análise da oferta formativa nas modalidades de dupla certificação observando em pormenor a evolução suportada nos anos que integram a amostra, mensurando-a através do número de formandos que frequentaram as diferentes modalidades em cada ano.

O cenário visível na Tabela 11 revela a diminuição da oferta formativa na Aprendizagem a partir de 2006 que se acentua em 2007.

Tabela 11: Oferta formativa de dupla certificação.

	2003	2004	2005	2006	2007
APR	14 957	18 121	18 759	18 138	16 716
EFA	4 483	5 576	6 600	9 550	17 918
EFJ	2 330	4 152	5 736	9 308	10 654
<b>Total</b>	<b>21 770</b>	<b>27 849</b>	<b>31 095</b>	<b>36 996</b>	<b>45 288</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

APR- Aprendizagem; EFA - Educação e Formação de Adultos ; EFJ- Educação e Formação de Jovens-

Por seu turno a Educação e Formação de Adultos, evidencia um crescimento paulatino nos 3 primeiros anos do período da amostra, para nos 2 últimos, operar um salto numérico que sem dúvida, colaborou para a consagração desta modalidade formativa como a mais frequentada no ano de 2007, no universo das modalidades formativas da formação profissional inicial, conforme foi possível aferir na Figura 6.

Os cursos disponibilizados no âmbito da modalidade Educação e Formação de Jovens registam uma propensão de crescimento mais significativo a partir de 2005, o que revela uma tendência para o incremento da oferta formativa no âmbito desta modalidade. Todavia e não obstante a tendência de crescimento registada, esta modalidade revela-se como aquela que apresenta menos oferta formativa disponibilizada, no universo das modalidades de dupla certificação no período analisado.

### **8.6.3 Uma análise mais fina das modalidades de dupla certificação**

#### **8.6.3.1 A aprendizagem**

A Aprendizagem (APR) é a modalidade mais antiga no universo das modalidades de dupla certificação, disponibilizada nos Centros de Formação Profissional. Conforme já foi referido anteriormente pode conferir diferentes tipos de equivalência escolar (6; 9 ou 12 anos de escolaridade) a que correspondem diferentes níveis de qualificação profissional (I; II; III).

A integração nesta modalidade formativa, mormente em cada percurso tipo, requer a existência de habilitações escolares mínimas, aferidas aquando da definição da tipologia que se pretende frequentar. A existência de três percursos tipo na aprendizagem, a que correspondem diferentes níveis de habilitações escolares e de certificação profissional, permitir-nos-á efectuar a correspondência entre as habilitações detidas, pela população desempregada, e os percursos formativos que a mesma poderá frequentar no âmbito desta modalidade.

Os dados estatísticos relativos à oferta formativa da modalidade, aparecem de forma agregada, aglutinando a oferta disponibilizada nos três percursos tipo, o que impede a possibilidade de aferir, à partida, os níveis de escolaridade e de qualificação predominantes, disponibilizados no âmbito da sua oferta formativa. Este constrangimento vem limitar a análise. Todavia e considerando a representatividade que a Aprendizagem tem no âmbito das modalidades de dupla certificação, decidimos procurar uma forma de poder perspectivar algumas tendências de disponibilização dos diversos percursos tipo, que nos possam auxiliar no estudo da adequação da oferta formativa, aos perfis habilitacionais da população desempregada.

Assim, é possível encontrar nos trabalhos de Pedroso (1993) e de Neves (2007) que versam directamente a análise do impacto desta modalidade no aumento de qualificações escolares e profissionais da população portuguesa, números alusivos a períodos específicos (início da década de 90 e o período de 2003-2007). Estes números, permitem retirar ilações, quanto à tendência da distribuição da oferta formativa por tipologia de percurso, no âmbito da Aprendizagem ao longo do tempo. Desta forma, conseguiu-se perscrutar a tendência evolutiva da oferta formativa, por cada tipologia de percurso na modalidade, desde a década de 1990 até 2007.



A tendência evolutiva das diferentes tipologias de percurso da Aprendizagem, utilizadas doravante no desenvolvimento deste trabalho, expressa em percentagem, surge como resultado da análise dos estudos de Pedroso (1993), e Neves (2007), a que se acrescentou a observação dos planos de actividades de vários CGD que incluem a oferta formativa da Aprendizagem por percurso tipo.

A opção por esta forma de análise da oferta formativa no âmbito da Aprendizagem, embora necessariamente imperfeita (uma vez que não se baseia em números reais provenientes da contabilização do número de formandos frequentadores de cada percurso tipo), revelou-se a possível, face à inexistência de dados estatísticos desagregados por tipologia de percurso, já anteriormente referida.

Imbuídos da consciência desta fragilidade analítica, mas determinados pelo grande número de pessoas que frequentaram a Aprendizagem no período de 2003 a 2007, que confere a esta modalidade um relevo significativo no universo das modalidades que integram a formação profissional de dupla certificação, prosseguiu-se o trabalho, com a observação mais detalhada dos estudos anteriormente referidos.

O trabalho de Pedroso (1993: 59), cujos resultados principais se encontram na Tabela 12, mostra que no início da década de 1990, a Aprendizagem de nível I, apresentava uma expressão numérica (medida em função do número de formandos que frequentavam esta tipologia de percurso) reduzida (1,78% em 1991; 2,59% em 1992 e 1,53 em Janeiro de 1993).

Tabela 12: Formandos que frequentaram a aprendizagem por tipologia de percurso (%)

	1991	1992	1993
Nível I	1.78	2.59	1.53
Nível II	86.84	73.96	70.28
Nível III	11.38	23.45	28.19

Fonte: Adaptado de Pedroso, 1993:59

O nível II foi claramente a tipologia que concentrou a maior parte da oferta formativa da modalidade, não obstante evidenciar uma tendência de decréscimo significativa, no período analisado pelo autor, absorvendo 86,83% dos formandos da modalidade em 1991, 73,96% em 1992 e 70,28% em Janeiro de 1993. O nível III foi a segunda tipologia a concentrar maior

oferta formativa, revelando igualmente a maior tendência de crescimento por tipologia, na modalidade.

Os estudos conduzidos por Neves (2007: 15), sobre a avaliação do sistema de Aprendizagem, para o período 2003-2007, não incluem qualquer menção à existência da aprendizagem de nível I, fazendo referência exclusivamente à aprendizagem de nível II e III, mas também de forma agregada, o que nos permitiu sedimentar a ideia exposta anteriormente, da pouca representatividade da oferta formativa na tipologia de nível I.

Tabela 13: Formandos que frequentaram a aprendizagem por tipologia de percurso

	<b>2001-2002</b>	<b>2003-2004</b>
Nível II e Nível III	3 427	4 456

Fonte: Adaptado de Neves, 2007:15

Uma outra análise efectuada compreendeu a observação realizada aos planos de actividades de vários CGD, relativos aos anos que integram o período da amostra. Estes documentos incluem as modalidades formativas separadas por percurso tipo. Esta observação permitiu-nos apurar a inexistência de oferta formativa no âmbito da aprendizagem de nível I e que a oferta formativa para a aprendizagem de nível III se assume como claramente superior à da aprendizagem de nível II. A esta tendência não deve ser alheio o surgimento da Educação e Formação de Jovens que, conforme se pode constatar pelos dados inseridos na Tabela 16, apresenta um crescimento muito significativo do número de envolvidos nas tipologias que conferem equivalência escolar ao 9º ano e certificação profissional de nível II, o que em síntese corrobora a tendência já aferida nos estudos dos autores anteriormente referidos.

Assim, após o cruzamento de toda a informação obtida, proveniente de fontes diversas, e perante a falta de dados reais que nos permitam afectar os frequentadores da Aprendizagem a um determinado nível de formação, assume-se neste trabalho para o período em análise, a ausência da aprendizagem de nível I, já inexistente nos trabalhos de Neves (2007: 15) atribuindo à aprendizagem de nível II e III, a proporção de 50% a cada nível, sobre o valor total da oferta formativa anual da modalidade, apurada com base no número de pessoas que em cada ano a frequentaram.

Conscientes da fragilidade analítica de que se reveste a proporcionalidade atribuída, pareceu-nos todavia preferível assumir essa fragilidade, por força do número de envolvidos nesta

modalidade, a posicionar como a segunda modalidade mais representativa, no universo das modalidades de dupla certificação, conforme se pode comprovar pelos dados da Tabela 11.

A estimativa de valores, resultantes da aplicação da proporcionalidade atribuída às duas tipologias de percurso da oferta formativa da Aprendizagem, são os constantes da Tabela 14 que se encontra apresentada em números absolutos.

Tabela 14: Estimativa da representatividade da oferta formativa da aprendizagem por nível de formação obtido.

APR		2003	2004	2005	2006	2007
	Nível II	7.479	9.061	9.380	9.069	8.358
	Nível III	7.479	9.061	9.380	9.069	8.358
	Total	14.957	18.121	18.759	18.138	16.716

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

Na Tabela 14 é possível constatar o crescimento da modalidade como um todo (níveis II e III) até 2005, apresentando uma diminuição da oferta formativa em 2006 e 2007, o que corrobora a tendência de diminuição da oferta formativa disponibilizada no âmbito desta modalidade, que já havia sido constatada na Tabela 11.

#### 8.6.3.2 A educação e formação de adultos (EFA)

No que respeita à educação e formação de adultos, modalidade que está desenhada para permitir a obtenção de diferentes habilitações escolares (4; 6; 9 e mais recentemente 12 anos de escolaridade) e diferentes níveis de qualificação profissional (I; II e III), os dados recolhidos, permitiram-nos efectuar a distribuição da oferta formativa da modalidade, de acordo com as tipologias existentes. Deste modo, na Tabela 15 constatamos que a predominância da oferta formativa da modalidade se situa nas tipologias que conferem uma certificação escolar com equivalência aos 9 anos de escolaridade, a par com uma certificação profissional de nível II (EFA3).

Tabela 15: Representatividade dos cursos EFA por tipologia de percurso.

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
EFA1	229	121	52	40	16
EFA2	2 052	2 137	1 910	2 333	2 775
EFA3	2 280	3 607	4 834	8 097	14 333
EFANS	0	0	0	0	794
<b>Total</b>	<b>4 561</b>	<b>5 865</b>	<b>6 796</b>	<b>10 470</b>	<b>17 918</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

EFA1- Equivalência escolar ao 4º ano de escolaridade; EFA2-Equivalência escolar ao 6º ano e certificação profissional de nível I; EFA3-Equivalência escolar ao 9º ano e certificação profissional de nível II; EFANS- Equivalência escolar ao 12º ano e certificação profissional de nível III.

A análise da Tabela 15, revela-nos ainda que a oferta formativa disponibilizada para a tipologia (EFA1), que confere equivalência escolar aos 4 anos de escolaridade, tem vindo a diminuir gradualmente a sua expressão ao longo do período da amostra, passando de 229 formandos em 2003, para somente 16 formandos em 2007, o que parece evidenciar uma tendência clara da diminuição, quase supressão, de oferta formativa disponibilizada nesta tipologia.

Por seu turno, a tipologia que confere equivalência escolar aos 6 anos de escolaridade, acompanhada de um certificado de qualificação profissional de nível I, foi a tipologia de percurso da modalidade EFA que manteve um comportamento mais oscilante no decurso do período da amostra. Este comportamento, expresso em diminuições e crescimentos do número de pessoas envolvidas, não nos permite identificar ou inferir, uma tendência de evolução clara, no âmbito da oferta formativa disponibilizada para o EFA2.

O EFANS, surge com alguma representatividade pela primeira vez no ano de 2007, uma vez que conforme foi anteriormente referido, esta tipologia de percurso foi objecto de criação legal muito recentemente.

### 8.6.3.3 A educação e formação de jovens (EFJ)

A EFJ, não obstante ter como objectivo conferir dupla certificação (escolar e profissional), reveste-se de algumas especificidades no que toca ao seu modelo organizativo, permitindo

que algumas das suas tipologias, possam ser frequentados por indivíduos que desejem exclusivamente uma certificação profissional, desde que, previamente detentores da escolaridade suficiente, para a obtenção do nível de certificação profissional pretendido.

Neste âmbito foi também integrada nas tipologias de percurso disponíveis a oferta formativa, destinada apenas à certificação profissional, em ordem a perceber a relevância que a obtenção da formação exclusivamente qualificante adquire, no âmbito desta modalidade formativa e consequentemente a importância que as políticas de formação levadas a cabo pelo IIEFP lhe concederam, no período estudado.

Nesse sentido, e mais uma vez tendo por base o número de participantes que frequentam cada tipologia da modalidade, encontramos na Tabela 16 a oferta formativa disponibilizada nos cursos de educação e formação de jovens, por tipologia de percurso, no decurso do período da amostra.

Tabela 16: Representatividade dos cursos Educação e Formação de Jovens por tipologia de percurso.

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
EFJ1	523	58	71	224	250
EFJ2	408	329	2 584	6 721	8 416
EFJ3	26	95	357	809	979
EFJP4	1 581	3 567	2 737	1 701	580
EFJP7	0	0	16	158	429
<b>Total</b>	<b>2 538</b>	<b>4 049</b>	<b>5 765</b>	<b>9 613</b>	<b>10 654</b>

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IIEFP

EFJ1- Equivalência ao 6º ano e certificação profissional nível I; EFJ2- Equivalência ao 9º ano e certificação profissional de nível II; EFJ3- Equivalência escolar ao 9º ano e certificação profissional nível II; EFJP4- Qualificação profissional de nível II; EFJP7- Qualificação profissional de nível III.

A Tabela 16 revela a existência de uma maior oferta formativa na tipologia EFJ2, destinada aos jovens que pretendem obter o 9º ano acrescido de uma certificação profissional de nível II. Esta tipologia que cresce de forma muito significativa a partir de 2005 é a que também apresenta, no período em análise, uma tendência de crescimento da oferta formativa mais acentuada.

A tipologia EFJ1 é reveladora de um comportamento muito oscilante quando comparada com as restantes tipologias da modalidade. Regista a sua oferta mais elevada no ano de 2003, após o qual, em 2004 a viu diminuir drasticamente. A subida ténue que a sua oferta formativa demonstra em 2005, acentua-se de modo mais significativo em 2006 e 2007, não chegando, todavia, a atingir metade da oferta formativa que registou em 2003.

O EFJ3 apresenta no ano de 2003, a oferta formativa mais reduzida da modalidade, revelando posterior tendência de crescimento, mais significativo a partir de 2005, o que em 2007 lhe permite situar-se, no universo de todas as tipologias de percurso que integram esta modalidade, como a segunda tipologia formativa com maior representatividade dentro da modalidade.

As tipologias de percurso EFJP4 e EFJP7, destinam-se a conferir exclusivamente certificação profissional, apresentando a EFJP4 um ligeiro crescimento da oferta formativa entre 2003 e 2004, que em 2005 inicia tendência inversa, que se acentua grandemente nos anos de 2006 e 2007, propensão que revela uma forte semelhança com a tendência de evolução da oferta formativa na modalidade de Qualificação patente nos dados da Figura 6, o que mais uma vez se torna revelador da importância que as políticas de formação levadas a cabo pelo IIEFP, conferem às modalidades ou percursos de dupla certificação em detrimento da certificação exclusivamente profissional. A tipologia EFJP7, por só ter sido legalmente consagrada em 2004, pelo DC 453/2004 de 27/07, só apresenta oferta formativa a partir de 2005 a qual não obstante o crescimento verificado em 2006 e 2007, evidencia ainda uma expressão muito reduzida, provavelmente pelo facto de ser uma tipologia ainda em fase “experimental”. Talvez por essa razão e não obstante a representatividade ter aumentado nos dois últimos anos do período estudado, em 2007 esta tipologia apresenta a segunda oferta formativa mais baixa de toda a modalidade.

Analisada a relevância que as diferentes tipologias de percurso adquiriram no âmbito da respectiva modalidade formativa, no período de 2003 a 2007, com especial incidência nas modalidades formativas de dupla certificação, procurou-se de seguida, perceber em que medida, as prioridades que lhe foram conferidas aquando da definição da oferta formativa, tiveram como objectivo o aumento das habilitações escolares da maioria da população desempregada, inscrita nos CE.

## **8.7 As habilitações escolares dos desempregados e a oferta formativa compatível**

Retomando a análise do desemprego registado, por habilitação literária, realizada no ponto 8.5.1 anteriormente explanada na Figura 5, onde se constata que o maior número de desempregados inscritos nos CE, no período estudado, detêm o 1º ciclo do ensino básico, logo seguida dos detentores do 2º ciclo do ensino básico, averiguaremos seguidamente se a oferta formativa disponibilizada nos CGD, se destina a ser frequentada maioritariamente por pessoas detentoras de habilitações equivalentes ao 1º e 2º ciclo do ensino básico.

Para esse efeito foi necessário criar um código de leitura, que permitisse realizar o cruzamento das variáveis “perfil habilitacional dos desempregados”, “modalidades/tipologias de percurso passíveis de frequência na formação profissional”.

A análise efectuada à oferta formativa por modalidade e por tipologia de percurso, deixou antever a multiplicidade de tipologias de percurso disponíveis nas diferentes modalidades, o que do ponto de vista de adequação da oferta formativa a públicos com habilitações heterogéneas, se pode considerar como uma mais-valia já que indiciam a existência de um maior número de possibilidades de resposta. A mesma situação, transforma-se porém em constrangimento, quando pretendemos realizar o cruzamento das duas variáveis.

Partindo das habilitações mínimas de acesso, verifica-se que uma mesma habilitação pode possibilitar o ingresso em diferentes modalidades e em mais do que uma tipologia de percurso dentro da mesma modalidade, condicionando dessa forma, a opção individual pela frequência de determinado percurso tipo. Esta realidade impede a correspondência directa, entre uma modalidade e/ou tipologia de percurso e uma habilitação literária específica.

Não obstante a consciência dos riscos e imperfeições que poderão afectar as conclusões a retirar do cruzamento das duas variáveis atrás referidas, alvitramos que as conclusões a extrair poderão indicar tendências da distribuição da oferta formativa pela habilitação literária previamente obtida, o que possibilitará vislumbrar quem são os principais destinatários das políticas públicas de formação profissional, concretizadas pelos CGD do IEFP. As conclusões a retirar poderão servir de pista e reflexão, na elaboração de estudos posteriores, que possibilitem o aprofundamento e viabilização de análises mais rigorosas sobre as variáveis em presença, ou mesmo outras, que as possam complementar: idade, situação face ao emprego, entre outras.

A primeira dificuldade com que fomos confrontados, surgiu pela inexistência de dados da oferta formativa por tipologia, na modalidade Aprendizagem, conforme já foi anteriormente

referido, e que inviabilizou a possibilidade de cruzamento, directo, das variáveis em presença. Procurou-se ultrapassar este constrangimento, pelo recurso aos estudos e análise documental anteriormente referidos, que permitiram afectar um determinado perfil habilitacional dos desempregados inscritos às tipologias da oferta formativa em presença.

Ainda na tentativa de ultrapassar ou minorar os constrangimentos referidos para a Aprendizagem, que aparecem também noutras modalidades formativas, elaborámos a Tabela 17, que permite visualizar as modalidades formativas por tipologias de percurso, bem como a afectação destas à habilitação escolar mínima necessária, tornando também mais perceptível o facto, de uma mesma habilitação literária poder conferir acesso a mais do que uma modalidade ou tipologia de percurso.

Tabela 17: Correspondência entre habilitações escolares concluídas e tipologias de percurso ou modalidades formativas passíveis de frequência.

Habilitações Literárias concluídas	Modalidades de frequência possível
S/ Instrução	EFA B1
	EFA B1 + EFA B2
1º Ciclo Básico	EFA B2
	EFA B2 + B3
	EFJ T1
	APR Nível I
2º Ciclo Básico	EFA B3
	EFJT2
	EFJT3
	APR Nível II
3º Ciclo Básico	EFA NS
	EFJ T4
	EFJ T5
	APR Nível III
	QUAL II*
Secundário	EFJ T6
	EFJ T7
	CET
	QUAL III*

Fonte: Elaboração própria; \*Não existem dados quantificados em função do nível de formação.



Realça-se a circunstância de na Tabela 17 não ter sido contemplada a distinção das diferentes tipologias de percurso existentes na modalidade de Qualificação (nível II ou III), em virtude dos dados disponíveis não se encontrarem desagregados por nível de certificação profissional conferida, considerando-se, igualmente, que a importância da análise desta modalidade não seria tão relevante para o nosso estudo quanto a das modalidades de dupla certificação, uma vez que os dados recolhidos na Tabela 10 evidenciam um aumento crescente e mais significativo da oferta formativa do IEF, nas modalidades de dupla certificação.

### 8.7.1 Oferta formativa *versus* habilitação escolar dos desempregados

Após a clarificação dos critérios observados, em ordem a possibilitar o cruzamento das duas variáveis anteriormente referidas, procedeu-se ao cruzamento da “oferta formativa” dos centros de formação profissional do IEF, com as “características habilitacionais dos desempregados” inscritos nos centros de emprego, para o período 2003-2007.

Tabela 18: A oferta formativa dos CGD e o perfil habilitacional do desemprego.

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp
S/ Inst	26.404	381	25.652	193	24.725	84	23.152	68	20.767	58
1ºCB	145.212	2.588	153.289	2.357	154.348	2.190	142.158	3.185	116.451	4.392
2ºCB	90.603	13.470	96.146	15.174	96.464	17.935	85.174	23.938	66.527	29.698
3ºCB	70.798	10.973	75.697	11.594	77.922	11.283	76.315	11.045	69.116	10.711
Sec	70.876	213	72.565	258	73.567	483	71.845	923	65.780	1.253
<b>Total</b>	<b>403.893</b>	<b>27.624</b>	<b>423.349</b>	<b>29.576</b>	<b>427.026</b>	<b>31.974</b>	<b>398.644</b>	<b>39.159</b>	<b>338.641</b>	<b>46.112</b>

Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEF

Desempregados (Desemp); Oferta compatível (Of Comp).

A análise da Tabela 18 mostra a existência de oferta formativa em quantidade muito variável, passível de integrar desempregados provenientes de todos os perfis habilitacionais, ainda que em número muito inferior à população desempregada inscrita nos CE categorizada pelo perfil habilitacional detido.

Uma análise mais atenta permite-nos verificar que a oferta formativa destinada aos desempregados sem instrução, apresenta uma tendência acentuada de diminuição ao longo do período estudado. Em 2003, a oferta formativa abrangeu 381 indivíduos, passando em 2007 para uma oferta formativa que abrangeu somente 58 indivíduos, enquanto o número de

desempregados sem instrução permanece, ainda que com tendência de diminuição, acima dos 20000 inscritos, no ano de 2007.

O perfil de habilitações que regista maior número de desempregados inscritos nos CE, encontra-se, conforme já referido no ponto 7.3.2, entre as pessoas que possuem habilitações literárias equivalentes ao 1º ciclo do ensino básico. A diferença entre o número de desempregados detentores desta habilitação escolar e a oferta formativa que lhes é destinada, é, como evidencia a Tabela 18, bastante significativa. Não obstante a disparidade existente entre as duas variáveis não manter um comportamento uniforme ao longo de todo o período estudado e evidenciar sinais de aproximação das duas variáveis, uma vez que a razão número de desempregados/ oferta compatível chegou a ser de 70:1 em 2005, alterando-se para 45:1 em 2006 e para 27:1 em 2007, a disparidade entre o número de desempregados e a oferta que lhes está destinada, continua a ser bastante elevada. Todavia, esta evolução deixa antever a existência de alguma preocupação com o aumento da oferta formativa destinada a este tipo de público, o que a manter-se poderá vir a revelar-se como muito importante para o aumento de habilitações da população detentora do 1º ciclo.

Os desempregados com habilitação equivalente ao 2º ciclo, mostram um crescimento até 2005, seguido de uma diminuição em 2006, que se acentua de forma mais significativa, em 2007. Por seu turno, a oferta de formação destinada a este tipo de público é não só a que apresenta valores mais elevados no cômputo geral dos 5 anos que integram o período em análise, como aquela que mostra um crescimento anual mais significativo no conjunto da oferta formativa disponível nas modalidades que conferem dupla certificação, o que parece demonstrar uma clara preocupação com a certificação do 9ºano, actual escolaridade obrigatória.

O número de desempregados inscritos, detentores do 3º ciclo registou um crescimento nos três primeiros anos do período da amostra (2003-2005), que não foi acompanhado por alterações relevantes no comportamento da oferta formativa. Já em 2006 e 2007 os desempregados detentores deste perfil de habilitações, assinalaram uma diminuição no número de inscritos, acompanhada também, por uma, ainda que ligeira, diminuição da oferta formativa que se lhes encontra destinada.

Os desempregados que possuem habilitação secundária marcaram um aumento no número de inscritos no período de 2003 a 2005, seguido de uma diminuição ligeira em 2006 e 2007. Não obstante a oferta formativa destinada a este tipo de público, registar um crescimento ao longo

de todo o período 2003-2007, a razão entre o número de desempregados com o secundário e a oferta compatível era em 2007 de 52:1.

Em síntese, poderemos concluir que a oferta formativa disponibilizada no período da amostra, incidu maioritariamente nas pessoas detentoras do 2º ciclo do ensino básico, enquanto o maior número de desempregados inscritos, possui somente o 1º ciclo do ensino básico.

Em termos mais gerais, poder-se-á referir que a oferta formativa disponibilizada no período em análise, teve como público destinatário principal, os desempregados detentores do 2º e 3º ciclo do ensino básico, não privilegiando a população desempregada com pouca ou sem instrução.

#### 8.7.1.1 A variação percentual da oferta formativa e do perfil habilitacional dos desempregados

Outra análise que nos pareceu importante efectuar, prende-se com a variação percentual da oferta formativa e do desemprego por habilitação, no decurso do período da amostra. Esta análise pode ajudar-nos a perceber, se no decurso do período da amostra, existiu ou não, por parte do IEFP, a tentativa de ajustar a definição da oferta formativa, às características habilitacionais da população desempregada.

Procedeu-se então, ao cálculo anual da percentagem do desemprego registado por perfil habilitacional, em comparação com a percentagem da oferta de formação profissional disponibilizada anualmente para as várias tipologias de percurso.

Tabela 19: Oferta formativa e habilitação escolar do desemprego (%).

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp	Desemp	Of Comp
S/ Inst	6,54	1,38	6,06	0,65	5,79	0,26	5,81	0,17	6,13	0,13
1ºCB	35,95	9,37	36,21	7,97	36,14	6,85	35,66	8,13	34,39	9,52
2ºCB	22,43	48,76	22,71	51,31	22,59	56,09	21,37	61,13	19,65	64,40
3ºCB	17,53	39,72	17,88	39,20	18,25	35,29	19,14	28,21	20,41	23,23
Sec	17,55	0,77	17,14	0,87	17,23	1,51	18,02	2,36	19,42	2,72
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

Desempregados (Desemp); Oferta compatível (Of Comp).

Os dados constantes da Tabela 19 mostram que a posição relativa da percentagem do desemprego segundo o perfil habilitacional apresenta poucas alterações, evidenciando na diminuição do número de desempregados com habilitação igual ao 2º ciclo a sua alteração

mais significativa, que se aproxima de 3 pontos percentuais. A posição relativa da percentagem da oferta de formação por perfil habilitacional, evidencia alterações de posição relativa anual mais significativas, a mais relevante encontra-se no crescimento da oferta destinada aos desempregados detentores do 2º ciclo que em 5 anos cresce cerca de 16%. A oferta formativa destinada aos detentores do 3º ciclo apresenta um decréscimo significativo ao longo do período da amostra, o que talvez se possa explicar pelo crescimento do ensino profissional nas escolas sobretudo a partir de 2006, nas palavras de Luís Capucha “a primeira grande vaga na entrada de alunos em cursos profissionais nas escolas públicas...” (Mateus, 2009: 4), o mesmo artigo sublinha ainda ser na taxa de empregabilidade que reside a principal aliciante deste tipo de cursos, referindo que as escolas profissionais privadas onde decorrem também estes cursos têm actualmente 35000 alunos e possuem níveis de empregabilidade de 75% à saída das escolas e de 90% decorrido um ano após a conclusão da formação.

Um outro dado que a observação da Tabela 19 torna evidente, é o facto de que embora o número de desempregados sem instrução se encontre tendencialmente a diminuir, representam ainda, em 2007, cerca de 6,13% do desemprego registado. Se a estes juntarmos os desempregados detentores de habilitação equivalente ao 1º ciclo, obtemos mais de 40% do desemprego registado no ano de 2007, correspondendo-lhes apenas 9,65% do total da oferta formativa desenvolvida no mesmo ano. Estes dados deixam antever as dificuldades que estes desempregados irão encontrar na reintegração no mercado de trabalho, por força da ausência de qualificação a que a oferta formativa disponível também não conseguirá responder.

Relativamente à oferta formativa disponível, os dados constantes da Tabela 19, comprovam a existência de uma orientação clara da oferta destinada à população com habilitação igual ou equivalente ao 6º ano, que em 2007 representava quase 65% do total da oferta formativa existente.

Em síntese diremos pois que os dados divulgados pelas Tabela 18 e Tabela 19 mostram uma oferta formativa nas modalidades de dupla certificação, que no decurso do período em análise, não pautou a sua orientação em ordem a responder a necessidades específicas decorrentes de modificações verificadas no perfil habilitacional dos desempregados.

Genericamente, podemos igualmente referir, que a definição da oferta formativa no período estudado, privilegiou os detentores dos mesmos perfis habilitacionais os quais, nem sempre, correspondem às pessoas mais atingidas pelo desemprego em idêntico período. Não obstante esta constatação, não deve também ser ignorada, a importância que a oferta formativa

existente desempenhou no aumento das habilitações escolares e na aquisição de competências profissionais dos portugueses, sobretudo para os desempregados detentores do 2º e 3º ciclo do ensino básico, destinatários da maioria da oferta formativa definida e concretizada no período em análise.

Em síntese, diremos que os dados obtidos permitem concluir que a definição da oferta formativa nos CGD, no decurso do período da amostra, não considerou prioritária a formação destinada aos desempregados detentores de habilitações literárias mais baixas, privilegiando, ao nível da oferta formativa os públicos detentores de habilitações literárias iguais ou superiores ao 2º ciclo do ensino básico, a quem em 2007 destinou 90% da sua oferta formativa.

Se as políticas públicas de formação profissional continuarem como até aqui a fazer crescer a oferta formativa destinada aos públicos com maiores habilitações escolares, aqueles que em teoria estão melhor munidos de instrumentos para aceder não só ao mercado de trabalho como também à formação, poderemos, a médio prazo, ser confrontados com um cenário onde cresce o número de pessoas que não conseguem integração no mercado de trabalho, aumentando indiscutivelmente a exclusão social e os níveis de pobreza da sociedade portuguesa.

## **9 A formação profissional e o ajustamento entre a oferta e a procura**

---

Os dados resultantes do trabalho empírico realizado, não obstante as limitações que os mesmos possam encerrar (decorrentes dos dados trabalhados, do horizonte temporal a que os mesmos se referem e do modelo de análise utilizado, sem descurar igualmente as limitações analíticas inerentes ao próprio autor) permitem-nos retirar algumas conclusões no que respeita à definição da oferta formativa disponibilizada pelos centros de formação profissional de gestão directa do IEFP.

Assim, a oferta formativa disponibilizada pelo IEFP, no período em análise, procurou potenciar a valorização dos recursos humanos nacionais, pela promoção de competências habilitacionais e profissionais, apostando de forma crescente no crescimento da oferta de dupla certificação, em detrimento da formação que apenas confere competências profissionais. Esta estratégia deixa antever a consciencialização que o Estado tem da importância do aumento das competências habilitacionais para a promoção de uma melhor adaptação dos recursos humanos às flutuações do mercado de trabalho. Todavia, a preocupação com o aumento da escolaridade da população, centrou-se apenas em determinados grupos - os desempregados detentores de competências habilitacionais iguais ou superiores ao 2º ciclo - actuando de forma residual junto dos indivíduos que apresentam maior dificuldade de integração no mercado de trabalho e que, consequentemente, apresentam maior risco de exclusão social - a população sem habilitação literária reconhecida e os que detêm somente o 1º ciclo do ensino básico.

Ao orientar a definição da oferta formativa para a população desempregada detentora de habilitações iguais ou superiores ao 2º ciclo, o IEFP não responde ao propósito de promover o aumento de competências sócio profissionais dos grupos mais desfavorecidos preconizado no DL 193/82 de 20/5 e corroborado no DL 213/07 de 29/05 quando refere novamente, ser

atribuição do Instituto incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas destinadas particularmente a quem apresenta maior risco de exclusão do mercado de emprego.

No que toca à adequação da oferta formativa às necessidades profissionais evidenciadas pelo mercado de trabalho, foi possível constatar que o ajustamento entre a definição da oferta formativa e as necessidades mostradas pelo mercado de trabalho, avaliadas com base na oferta de trabalho registada nos CE, é muito reduzido, seguindo a oferta formativa disponibilizada, num conjunto significativo de actividades, orientação oposta às necessidades evidenciadas pelo mercado de trabalho. Uma fragilidade que decorre de uma abordagem desta problemática que apela a um modelo de definição da oferta formativa centrado na capacidade instalada, o que pode evidenciar aquilo a que Castro chamou a “ausência de preocupação dos responsáveis dos Centros com a integração no mercado de trabalho dos seus diplomados” (2002: 49).

Entre nós, a comunicação social vai deixando transparecer notícias de pessoas que, não obstante terem frequentado formação profissional, continuam sem conseguir colocação no mercado de trabalho, levando alguns autores a considerar a formação profissional para desempregados como “formações – parking” (Rebelo, 2006), enquanto intervenções formativas que apenas se destinam a ocupar ou “estacionar” temporariamente os desempregados, aliviando transitoriamente as estatísticas do desemprego.

O desenvolvimento da formação predominantemente centrada na oferta, faz com que seja desenvolvida muita formação desligada das necessidades reais do tecido produtivo, o que pode gerar um impacto significativo no descrédito das suas potencialidades, tanto por parte das empresas como dos trabalhadores. Esta situação deixa antever a importância que as entidades responsáveis pelo desenvolvimento da formação devem atribuir, aquando da definição da oferta formativa, às necessidades do mercado de trabalho, enquanto forma de potenciar um maior grau de empregabilidade, tentando por essa via promover a valorização da formação profissional junto dos seus principais clientes: as empresas e as pessoas.

Os dados obtidos revelam-nos, igualmente, que o crescimento da oferta formativa se está a efectivar para dar resposta aos níveis habilitacionais cada vez mais elevados, o que pode surgir não só como consequência da necessidade de aumento das competências habilitacionais dos desempregados, mas também, como forma de sustentação do modelo formativo, que apela ao crescimento da oferta formativa para níveis habilitacionais cada vez mais altos, o que não

deixa antever a preocupação das políticas de formação profissional levadas a cabo pelos CGD com a população detentora de menor escolaridade e consequentemente menores qualificações.

Constatada a pouca adequabilidade da formação profissional desenvolvida nos CGD do IEFP às necessidades do mercado de trabalho e às necessidades habilitacionais da população com menos escolaridade, ficamos perante a questão de saber qual o papel que o Estado tem desempenhado nas políticas de formação profissional em Portugal e quais os cenários que esse papel nos poderá fazer antever, à luz das referências teóricas estudadas.



## 10 Balanço conclusivo

---

A formação profissional inserida no mercado de emprego surgiu tradicionalmente para dar resposta às necessidades do tecido produtivo nacional a que a formação, então promovida no seio do Ministério da Educação, não conseguia responder.

Com a criação do IEFP, o Estado chamou a si a responsabilidade de preparar a mão-de-obra nacional em ordem a possibilitar a melhoria da produtividade nacional, considerada fundamental para a verdadeira integração numa economia globalizada. Esta situação fez apelo a novas competências requeridas pelo “novo mercado de trabalho” (Leite, 2003:194-201), que aliadas ao crescimento dos níveis de desemprego, induziram à transformação dos modelos formativos, tradicionalmente utilizados na formação profissional, pelo surgimento de novas modalidades formativas, capazes de conferir novas competências profissionais e escolares - os percursos formativos de dupla certificação.

Acreditamos que aquando do surgimento dos primeiros percursos de dupla certificação, na década de 1980, a formação profissional tentou constituir-se como uma alternativa ao sistema de ensino desenvolvido pelo ME, que na altura se encontrava esvaziado do ensino profissional.

Posteriormente e de forma gradual, a formação profissional desenvolvida pelo IEFP recorre a um modelo formativo crescentemente escolarizado (que cresce em paralelo com o reaparecimento do ensino profissional nas escolas) semelhante ao modelo clássico de FP utilizado em França. Conforme foi referido no ponto 5.2.1, os programas curriculares que sustentam os modelos de formação profissional muito escolarizados, utilizados neste modelo, assentam na abstracção, verbalização e teorização, princípios que não se adequam ao desempenho das profissões mais simples baseadas em actividades práticas, o que vem reduzir ainda mais, a possibilidade de integração qualificada no mercado de trabalho de uma fatia da

população que, no caso português, no período da amostra, corresponde a 40% da população desempregada; a população com habilitações inferiores ao 2º ciclo do ensino básico. Ao promover por esta via a diferenciação dos vários tipos de cursos, este modelo condiciona também o acesso à formação pelas habilitações escolares detidas e pela certificação conferida no final da formação. Fomenta ainda a criação constante de novos cursos para substituir os níveis de qualificação inferiores, conforme se pode depreender pelo alargamento da oferta formativa nacional aos percursos de nível secundário, o que tendencialmente agravará, ainda mais, a já reduzida oferta formativa destinada à população com menos escolaridade, principalmente em razão da limitação das fontes de financiamento deste modelo assente no OGE que, como todos sabemos, tem, cada vez mais, recursos limitados. A propósito do modelo utilizado, Troger (2004: 17) alerta também para os elevados custos económicos que o mesmo representa, por oposição à relativa lentidão na sua reacção às novas exigências de qualificação impostas pelo mercado de trabalho.

Outro aspecto mencionado no enquadramento teórico e que o desenvolvimento do trabalho empírico também parece comprovar refere-se à relação entre a oferta e a procura de formação profissional, que sendo determinada por organismos públicos ou pelo Estado, acaba por redundar numa oferta de formação limitada a um conjunto estreito de profissões, que só ocasionalmente poderão dar resposta às necessidades do mercado de trabalho, e às expectativas das pessoas.

Esta situação faz apelo a um modelo de definição de políticas públicas de pendor racionalista, cujas tomadas de decisão centralizadas nos decisores políticos descrevem soluções, modalidades de formação e percursos formativos que em teoria melhor respondem às necessidades de qualificação da mão de obra nacional, esquecendo que, como refere Forester, “na administração pública como no quotidiano, o que é razoável fazer depende do contexto em que se está inserido” (citado por Howlett, 2003:183). Por outras palavras diremos que os políticos e administradores, pressionados por recomendações rápidas, não se vão deixar condicionar por estudos longos, optando por apresentar uma oferta formativa centrada na capacidade instalada das unidades orgânicas que administram.

De forma idêntica, percebemos que a operacionalização das políticas de formação obedece maioritariamente a um modelo *top-down*, onde o importante parece ser o desenho dos modelos de formação em detrimento da forma como os mesmos são levados à prática. Ao privilegiar o desenho dos modelos de formação descurando a operacionalização dos mesmos, as políticas públicas podem colocar em causa a tarefa, cometida à formação profissional, de

amortecimento de algumas dimensões da crise do mercado de trabalho, designadamente pela qualificação e reconversão profissional daqueles que se encontram em situação de exclusão, o que se pode verificar, por ausência de qualificações profissionais adequadas às necessidades das empresas ou dos indivíduos, relevando para a importância que tanto o modelo de definição como o modelo de implementação das políticas podem ter, na concretização dos objectivos que com elas se pretendem alcançar

As semelhanças do modelo de formação profissional desenvolvido entre nós, com o modelo clássico de formação profissional desenvolvido em França, como facilmente se comprova, não se cingem à estruturação dos modelos curriculares, alargando-se também ao papel que o Estado desenvolve na organização da formação, na definição dos seus conteúdos, no financiamento do sistema, bem como nas qualificações obtidas e nas oportunidades que as mesmas podem fornecer. Seguindo a mesma ordem, diremos que em Portugal a organização da formação profissional compete ao Estado, que é também responsável, em grande medida, pela definição dos conteúdos e programas, suportando igualmente os custos da formação através do Orçamento Geral do Estado e dos fundos comunitários, chamando a si ainda, a operacionalização de uma parte significativa da formação profissional desenvolvida.

A produção abundante de legislação que nos últimos 30 anos caracterizou a intervenção do Estado nas políticas de formação profissional em Portugal, comprovada no número de diplomas legais a que se faz referência no desenvolvimento deste trabalho, conferiu ao Estado uma actuação predominantemente regulamentadora das políticas de formação profissional, que por si só não nos parece ter conseguido acautelar o cumprimento dos objectivos definidos.

As conclusões retiradas do trabalho empírico invocam a necessidade de atender à operacionalização das políticas de formação, cuja execução não nos parece ter vindo a ser devidamente avaliada, potencialmente, por ausência de um quadro suficientemente competitivo na prestação deste tipo de serviços.

Ao manter o mesmo tipo de actuação, o Estado arrisca-se a ver crescer, a prazo, os níveis de desemprego entre a população qualificada e a agravar a situação dos indivíduos indiferenciados no que toca à possibilidade de integração no mercado de trabalho, deixando antever o crescimento da exclusão social a que os mesmos já se encontram expostos.

O facto da oferta de formação assentar num modelo fortemente escolarizado faz com que as pessoas se possam inscrever na formação profissional para obter mais escolaridade, servindo-lhes, mais tarde, como trampolim para prosseguir estudos para níveis superiores, acabando

alguns por se sujeitar a uma qualificação profissional que não pensam vir a utilizar, o que deixa antever o desperdício de recursos que a utilização preponderante deste modelo pode provocar.

De igual modo, candidatos cujo objectivo se centre na obtenção de competências profissionais, podem ver-se impedidos de frequentar a formação por ausência de competências habilitacionais suficientes para o efeito.

Nesta linha, parece-nos que para ver aumentados os níveis de produtividade nacional como resultado das políticas de formação profissional, o Estado deverá promover a orientação da oferta formativa não só para as necessidades do mercado de trabalho, mas orientá-la também para os candidatos adequados, o que poderá implicar a necessidade de promover mudanças ao nível do sistema de formação predominantemente utilizado.

A propósito da eficácia do papel do Estado, Moreira (2002: 17) alerta-nos para a atenção que devemos ter ao papel do Estado na sociedade uma vez que ao “fazer de mais, o Estado acaba por não fazer bem aquilo que é essencial e prioritário”, remetendo-nos para a questão de quais devem ser as funções essenciais do Estado.

Na mesma linha Barroso, a propósito da Educação (2008: 11), defende a necessidade de reconversão da administração central assente numa descentralização de competências, que permitisse ao Estado transformar o Ministério da Educação num centro de perícia, de assessoria das escolas, de avaliação e inspecção o que nos levou a pensar que talvez uma solução análoga, aplicada ao Ministério do Trabalho, pudesse produzir melhores resultados na operacionalização das políticas públicas de formação.

Terminamos com a consciência de que as conclusões obtidas, analisadas à luz das referências teóricas invocadas, levantam pistas para futuros trabalhos capazes de pelo aprofundamento de algumas temáticas melhor compreender o papel do Estado na definição e operacionalização das políticas de formação. O que poderá invocar a necessidade de uma melhor avaliação dos pontos fortes e fracos dos modelos de formação em vigor, em ordem a promover uma maior eficácia das políticas das políticas de formação que têm vindo a ser desenvolvidas em Portugal continental.

## 11 Bibliografia

---

### 11.1 Bibliografia citada

- UE (1991). "Estrutura dos níveis de formação". *Diário Oficial das Comunidades Europeias* **196**. (online). (retirado em 12/02/07). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Afonso, M. C. Ferreira, F. (2007). *O Sistema de Educação e Formação Profissional em Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Almeida, A. J. (2007). "Empregabilidade, Contextos de Trabalho e Funcionamento do Mercado de Trabalho em Portugal." *Sísifo* **2**, pp. 51-57.
- Aníbal, S. (2008/02/16). "Bons Resultados Económicos não Entusiasmam Especialistas". *Público*, pp. 40-41.
- Azevedo, J. (2006). "A Educação e as "Novas Competências" para Todos". *Formar* **56**, pp. 3-9.
- Barroso, J. (2005). "O Estado, A Educação E A Regulação Das Políticas Públicas", *Educação e Sociedade* **26** (92), pp. 725-751.
- Barroso, J. (2008/01/26). "Autonomia Continua a ser Ficção". *Público* p.11.
- Botequilha, H. (2006/09/21). "A revolução necessária", *Visão-Suplemento*, pp. 4-8.

- Campbell, J. L. (1998). "Institucional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society* **27**, pp. 377-409.
- Cardim, J. C. (1999). *O Sistema de Formação Profissional em Portugal*. Tessalónica: CEDEFOP- (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional).
- Castro, C. M. (2002). *La Economía de la Formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Castro, L. C. (2002). "Agenda, Ideas y Decisores: las Políticas de Formación Profesional". In: M. Grau e A. Mateos (Eds), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 59-93.
- Comissão Europeia (2006). *A year of delivery*, Annual Progress Report on Growth and Jobs. (online). Bruxelas (acessível em 20/02/08). Disponível em: <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.
- Drucker, P. (1993). *Post - Capitalist Society*. New York City: Harper Business,
- Duarte, A. F. (1996). *Uma nova Formação Profissional para um Novo Mercado de Trabalho*. Lisboa: IEFPP.
- Eurostat (2008). *Europe in figures Eurostat yearbook 2008*. (online). Bruxelas: Eurostat. (retirado em 30/12/09). Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Eurydice (2007). *Estrutura dos Sistemas de Ensino, Formação Profissional e Ensino para Adultos na Europa*. (online). (retirado em 2008/08/19). Disponível em <http://www.eurydice.org>.
- Greinert, W. (2004). "Sistemas de Formação Profissional Europeus - Algumas Reflexões Sobre o Contexto Teórico da sua Evolução Histórica", *Revista europeia de formação profissional* **32**, pp. 18-26.
- Guerreiro, J. (1999). "Da Escola ao Trabalho: Que Currículo de Participação?", *Dirigir* **62**, pp. 30-33.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Padstow: Prentice Hall.

- Howlett, M. R. M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontário: Oxford University Press.
- IEFP (1996). *A Formação Profissional em Portugal*. Lisboa: Ministério para a Qualificação e o Emprego.
- INE (2008). “Estatísticas do emprego”. (online) (retirado em 2008/08/19). Disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt).
- Kanaway, G., Castro, C. M. (1990). “Towards an Employment-Oriented Training Policy: an Agenda for Action”. *International Labour Review*, 6.
- Kovács, I., Cerdeira, M.C., Bairrada, M., Moniz, A.B. (1994). *Qualificações e Mercado de Trabalho*. Lisboa: IEFP.
- IEFP (2008). "Referenciais de formação e perfis de competências" (online). (consultado em 25/03/08). Disponível em <http://portal.iefp.pt>.
- Leite, E. M. (2003). *Trabajo, Calificación y Formación: Cuestiones de la Modernidad y la Vulnerabilidad*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Lindeblom, C. E. (1959). “The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19, pp.79-88.
- Martins, A., Soares, C., Abecasis, M. (1996). *Política de Emprego e de Formação e Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação*. Lisboa: Ministério para a Qualificação e o Emprego.
- Martins, R. (2008/06/04). "IEFP não Consegue dar Resposta a Empresas e a Desempregados". *Jornal de Negócios*, pp. 18-19.
- Mateus, C. (2009/01/10). "Ensino profissional triplica em dez anos", *Expresso - Emprego*: p. 4.
- MTSS/ME (2007). "Novas Oportunidades: Iniciativa no âmbito Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico." (online) (consultado em 10/02/08). Disponível em [www.novasoportunidades.gov.pt](http://www.novasoportunidades.gov.pt).

- Matias, N., Evaristo, T., Jesus, I., Honório, F., Mateus, E. (1998). *Mercado de Formação - Conceitos e Funcionamento*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Moreira, J. M., (2002). *Ética, Democracia e Estado*. Cascais: Principia.
- Moreira, J. M., Alves, A. A. (2008). “Ciencias da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal”. In: José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (org.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, pp. 98-110.
- Neves, A. O. (2007). “Avaliação do sistema de Aprendizagem - Notas de um Exercício em Curso de Execução”. *Formar*, **61**, pp.14-18.
- OCDE (2005). *Economic Policy Reforms-Going for Growth*. Londres: OCDE.
- Oliveira, T. (2005). *Teses e Dissertações*. Lisboa: Recursos Humanos.
- Pedroso, P. (1993). *A formação Profissional Inicial*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Valente, Vasco P. (2008/02/16). "Atrás de nós só a Turquia". *Público*, p. 48.
- Rebelo, G. (2006). "Formar para o Emprego" (online). (consultado em 12/02/08). Disponível em <http://jornaldenegócios.pt>.
- Rosa, E. (1999). “O Quadro Legal da Formação Profissional no II QCA: Algumas Reflexões e Ensinamentos para o Futuro”. *Formar*, **32** pp. 40-44.
- Rosa, E. (2007). “Como Desenvolver uma Cultura de Formação nas Empresas?”. *Formar*, **59** pp. 33-37.
- Rosa, E. (2008) "Governo Desinveste na Educação". (online) (consultado a 20/12/2008). Disponível em: <http://www.fenprof.pt/?aba=27&cat=191&doc=3102&mid=115>.
- Sanchez, A. R. (2003). “Transiciones Educación/Formación y Trabajo” In: *Congresso Internacional de Educação/Formação*, 9/12/03, Figueira da Foz, pp. 1-22.
- Seixas, V. (2006) "Formação - Pensar a Qualidade do Processo”, (online). (consultado a 21/01/2008). Disponível em: <http://noticia.nesi.com.pt>.



- Shackleton, N., Guggenheim, E. (2003). "Uma História de Formação Profissional na Europa: da Divergência à Convergência". *Revista Europeia de Formação Profissional*, **32**, pp. 1-17.
- Toffler, A. (1984). *A Terceira Vaga*. Lisboa: Ed. Livros do Brasil.
- Troger, V. (2004). "A Escolarização da Formação Profissional dos Jovens em França: o Estado ao Serviço das Empresas". *Revista Europeia de Formação Profissional*, **31**, pp. 12-17.
- Wollschlager, N. and E. Guggenheim (2004). "Uma História de Formação Profissional na Europa: da Divergência à Convergência". *Revista Europeia de Formação Profissional*, **32**, pp. 1-17.

## **11.2 Legislação**

### **1962**

D 44538/1962 de 23/08. Institui a formação profissional como forma de fazer face às situações de desemprego e cria o Instituto de Formação Profissional Acelerada, Diário da Republica, 1ª Série, 193, pp. 1157-1158.

### **1979**

DL 519- A2/1979 de 29/12. Cria o Instituto de Emprego e Formação Profissional, Diário da Republica, 1ª Série, 193, pp. 1157-1158.

### **1982**

DL 193/1982 de 20/05. Lei orgânica do IEFP, Diário da Republica, 1ª Série, 114, pp. 1319-1333.

### **1984**

DL 102/1984 de 29/03. Criou o Sistema de Aprendizagem, Diário da Republica, 1ª Série, 75, pp. 1069-1076.

### **1985**

DL 247/1985 de 12/07. Lei orgânica do IEFP, Diário da República, 1ª Série, 158, pp. 1994-1999.

### **1986**

Portaria 656/1986 de 04/11). Define a estrutura dos serviços centrais do IEFP, Diário da República, 1ª Série, 254, pp. 3296-3306.

### **1991**

DL.401/1991 de 16/10 Estabelece o quadro legal da formação profissional inserida no sistema educativo e no mercado de emprego, Diário da República, 1ª Série - A, 238, pp. 5380-5384.

DL.405/1991 de 16/10 Regulamenta a formação profissional inserida no mercado de emprego, Diário da República, 1ª Série - A, 238, pp. 5387-5390.

### **1992**

Portaria 728-A/1992 de 20/07. Define a estrutura dos serviços centrais do IEFP, Diário da República, 1ª Série - B, 165, pp. 3378 (06)-3378 (14).

### **1993**

Portaria 180/1993 de 16/02. Cria o Observatório do Emprego e Formação Profissional, Diário da República, 1ª Série - B, 39, pp. 636-638.

DL.76/1993 de 12/03). Cria os Conselhos Consultivos junto dos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa, Diário da República, 1ª Série - A, 60, pp. 1149-1150.

## **1996**

DL 205/1996 de 25/10/. Revê o enquadramento legal da Aprendizagem, Diário da República, 1ª Série - A, 248, pp. 3757-3766.

## **1997**

Portaria 297/1997 de 06/05. Define a estrutura dos serviços centrais do IEFP, Diário da República, 1ª Série - B, 104, pp. 2107-2116.

DL 115/1997 de 12/05 Cria o Instituto para a Inovação da Formação – INOFOR, Diário da República, 1ª Série - A, 109, pp. 2280-2285.

## **1999**

Portaria 989/1999 de 03/11 Cria os Cursos de Especialização Tecnológica, Diário da República, 1ª Série - B, 256, pp. 7571-7574.

## **2000**

DC 1083/2000 de 20/11. Cria os Cursos de Educação e Formação de Adultos, Diário da República, 2ª Série, 268, pp. 18770-18775.

## **2001**

DC 650/2001 de 20/07. Revê a criação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos, Diário da República, 2ª Série, 167, pp. 12125-12128.

## **2002**

DC 279/2002 de 12/04. Regulamentam a Educação e Formação de Jovens, Diário da República, 2ª Série, 86, pp. 6807-6812.

## **2004**

DC 453/2004 de 27/07. Regulamenta os cursos de Educação e Formação, Diário da República, 2ª Série, 175, pp. 11296-11307.

## **2005**

Portaria 256/05 de 16/03). Classificação Nacional das Áreas de Formação, Diário da República, 1ª Série - B, 53, pp. 2281-2313.

## **2006**

DL 88/2006 de 23/05. Revê a criação dos cursos de especialização tecnológica, Diário da República, 1ª Série - A, 99, pp. 3474-3483.

**2007**

DL 213/2007 de 29/05. Lei orgânica do IEFP IP, Diário da República, 1ª Série, 103, pp. 3482-4386.

Resolução 86/2007 de 03/07. Quadro de Referencia Estratégica Nacional 2007-2013, Diário da República, 1ª Série, 126, pp. 4182-4283.

Portaria 817/2007 de 27/07. Revê o regime jurídico dos Cursos de Educação e Formação de Adultos, Diário da República, 1ª Série, 144, pp. 4823-4831.

Portaria 637/07 de 30/7. Define a estrutura orgânica do IEFP, Diário da República, 1ª Série, 104, pp. 3544-3555.

Resolução 173/07 de 07/11. Aprova a reforma da formação profissional, Diário da República, 1ª Série, 214, pp. 8135-8151.

DL 381/2007 de 14/11 Classificação Portuguesa das Actividades Económicas, Revisão 3, Diário da República, 1ª Série, 219, pp. 8440-8464.

**11.3 Regulamentos e Circulares**

IEFP (1/2004) Circular Normativa -Qualificação profissional – Orientações e Procedimentos Técnico Pedagógicos

IEFP (2001). Guia Organizativo da Educação e Formação de Adultos.

**11.4 Outra bibliografia consultada**

Alves, A. A., Moreira, J. M., (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Ed. Principia.

Alves, N. (2007). "E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social?" *Sísifo* 2, pp. 59-67.

Alves, N., Almeida, A. J., Fontoura, M., Alves, P. (2000) *Educação e Formação: Análise Comparativa dos Sub-Sistemas de Qualificação Profissional de Nível III-* Estudos e Análises, 27, Lisboa: Ed. OEFP.

Almeida, M.A., Nunes, S., Pais, S., Amaro, T. P. (2007) *Aspectos Estruturais do Mercado de Trabalho*. (online). Lisboa: OEFP. (retirado em 03/03/2008)- Disponível em [www.oefp.pt](http://www.oefp.pt)

Anderberg, D., Andersson, F. (2003), “Investments in Human Capital, wage, uncertainty and Public Policy”. *Journal of Public Economics*, **87**, pp.1521-1537.

Arruñada, B. (2007). “La confusión de los cachorros”. *Nuevas Tendências*, **67**, pp. 36-49.

Azevedo, J. (2006). “A Educação e as “Novas Competências” para Todos”. *Formar*, **56**, pp: 3-9.

Bernardo, J. (2004). “Da Educação e Formação à Educaçã-Formação- Dois Mundos Complementares ou Concorrentes” *Cadernos Sociedade e Trabalho (Formação Profissional)*, **4**, pp. 57-75.

Cardim, J. C. (2002). “Formação Profissional Inicial: dos Problemas às Perspectivas”. *Formar*, **44/45**, pp. 38-52.

Gallart, M. A. (2002) *Veinte anos de educacion y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Kóvács, I. (2005). “Tendencias de Evolução dos Sistemas Produtivos-Orientações para a Educação e a Formação”. *Formar*, **50**, pp. 3-16.

Lakatos, E. M., Marconi, M. A.. (1991). *Metodologia Científica*. São Paulo: Ed. Atlas.

Lopes, M. Chagas (2004). “Formação Profissional e Crise do Emprego”. *Cadernos Sociedade e Trabalho (Formação Profissional)*, **4**, pp. 89-102.

Matias, N. (2001). “Concertação Social e Formação Profissional em Portugal”. *Formar*, **38**, pp. 3-15.

Mejia, S. A. (2002). “Conceptos de Formación”. In: OIT (Eds), *Alianzas entre Formación y Competencia*. Montevideo: Cinterfor, pp. 243-350.

Nobre, F. (2004). “A Valorização das Competencias e a Aprendizagem ao Longo da Vida: da Qualificação /Requalificação à Reconversão Profissional. *Cadernos Sociedade e Trabalho (Formação Profissional)*, **4**, pp. 41-55.

Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008, (2005). Estratégia de Lisboa (online) (consultado a 26/01/2009). Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt>

Quintão, C., Cavaco., C., Correia, C., Faustino, F. (2000) *Relações entre a Escola e o Mercado de Emprego Envolvente*. - Estudos e Análises, 17, Lisboa: OEFP.

Quivy, R., Campenhoudt, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rosa, M.J. (2006/09/21). " (In) Sucessos Educativos", *Visão* - Suplemento, pp. 14-17.

Simões, A. (2008). "A Avaliação da Formação". *Formar*, **64**, pp. 37-41.

Tavares, L. V. (2003). "Educação: do Crescimento ao Desenvolvimento". In: Sociedade Editorial, Lda ed(s). *Reformar Portugal 17 Estratégias de Mudança*. Lisboa: Oficina do Livro, pp. 67-86.

Tedesco, J. C. (1999). *O novo pacto educativo: Educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

## **12 Anexos**

---

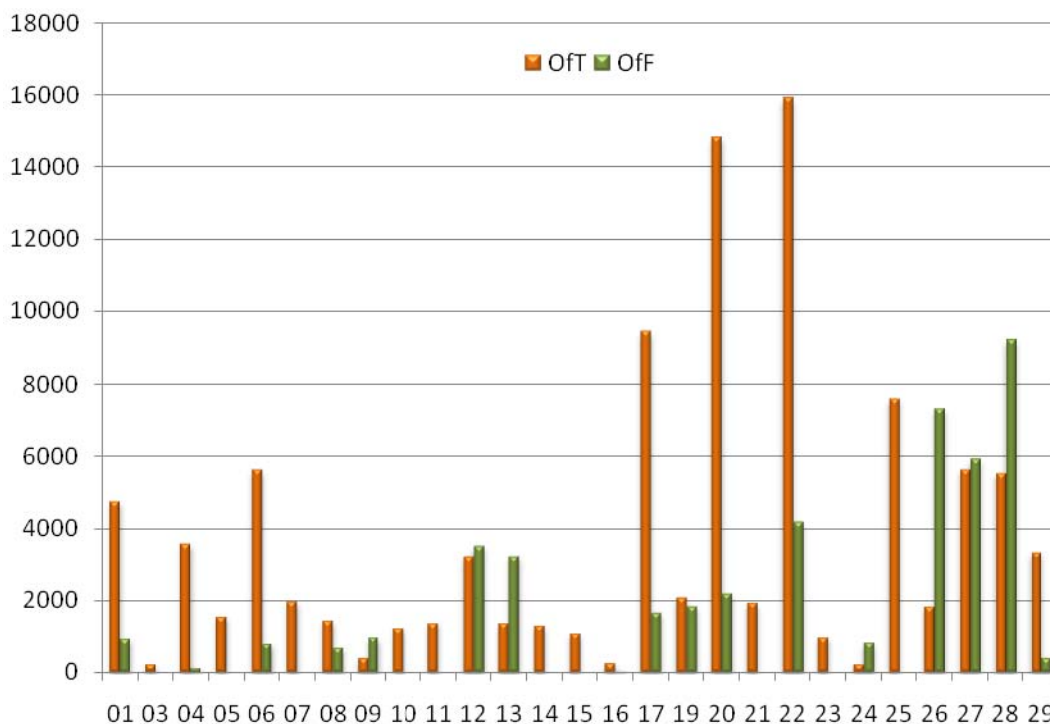
Tabela 20: Colocações realizadas pelos centros de emprego (2003-2009)

CAE	Designação	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
01	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	0	0	0	0	0
03	Indústrias extractivas	0	0	0	0	0
04	Indústrias alimentares das bebidas e do tabaco	2 481	2 200	2 284	2 183	2 655
05	Fabricação de têxteis	893	933	570	699	571
06	Indústria do vestuário	3 354	3 444	3 048	3 057	2 815
07	Indústria do couro e dos produtos do couro	1 032	913	1 007	1 223	699
08	Indústria da madeira e da cortiça	791	711	765	640	645
09	Indústrias do papel, impressão e reprodução	260	184	229	204	190
10	Fab. produtos petrolíferos, químicos, farmacêuticos, borracha e plástico	862	658	536	538	528
11	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	873	839	759	898	875
12	Indústria metalúrgica de base e fab. produtos metálicos	1 764	1 670	1 709	1 794	1 789
13	Fab. equipamento informático, eléctrico, máquinas e equipamentos n.e.	908	755	618	611	721
14	Fab. veículos automóveis, componentes e outro equipa. de transporte	854	678	555	524	615
15	Fab. mobiliário, repar. instal. máq. e equipa. e outras ind. transformadoras	591	564	552	598	652
16	Electricidade, gás e água, saneamento, resíduos e despoluição	150	189	236	204	320
17	Construção	4 462	4 402	5 214	5 237	5 804
19	Comércio, manut. repar. de veículos automóveis e motociclos	1 053	1 089	968	985	1 158
20	Comércio por grosso e a retalho	9 152	8 101	8 708	9 462	9 832
21	Transportes e armazenagem	985	1 004	961	1 073	1 232
22	Alojamento, restauração e similares	8 245	7 964	8 305	8 237	8 283
23	Actividades de informação e de comunicação	409	482	530	501	425
24	Actividades financeiras e de seguros	114	107	116	118	155
25	Actividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio	4 643	5 138	6 199	7 441	7 539
26	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	997	1 038	927	1 092	1 199
27	Admin. pública, educação, actividades de saúde e apoio social	3 973	3 946	3 535	3 611	3 302
28	Outras actividades de serviços	2 267	2 709	2 519	2 525	2 463
29	Sem classificação	5 106	1 828	1 401	1 001	743
<b>Total</b>		<b>56 219</b>	<b>51 546</b>	<b>52 251</b>	<b>54 456</b>	<b>55 210</b>

Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação do IEFP



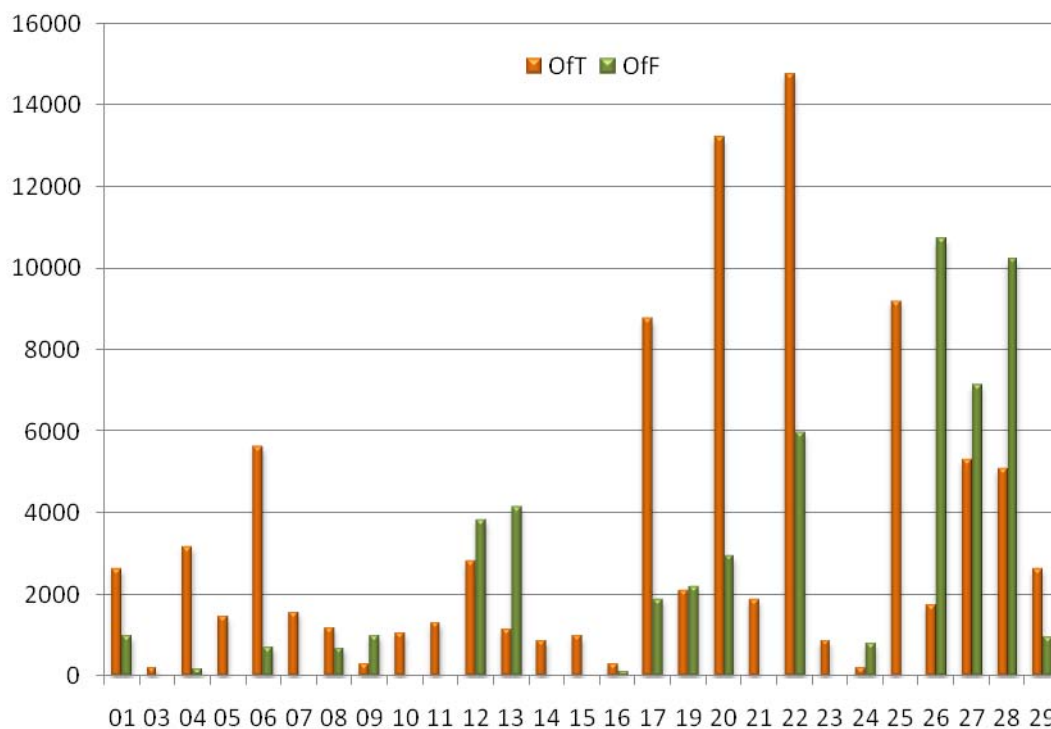
Figura 7: Comparação da oferta de formação profissional com a oferta de trabalho em 2003



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP

Oferta de formação dos centros de gestão directa e oferta de trabalho registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas.

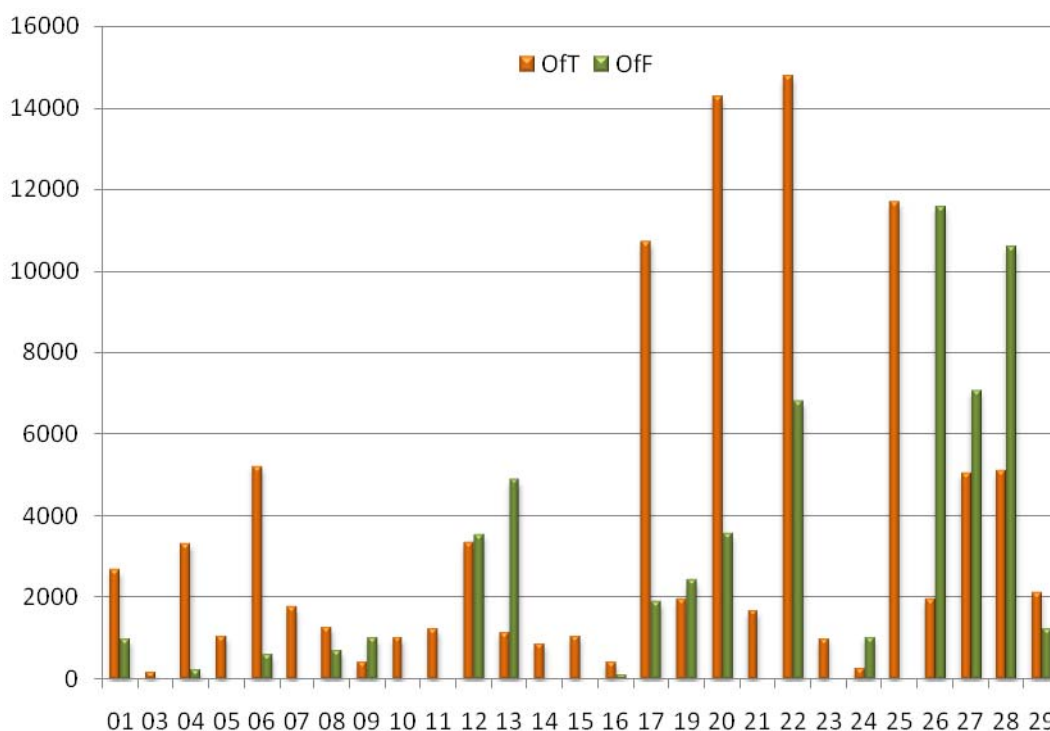
Figura 8: Comparação da oferta de formação profissional a oferta de trabalho em 2004



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP.

Oferta de formação dos centros de gestão directa e oferta de trabalho registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas.

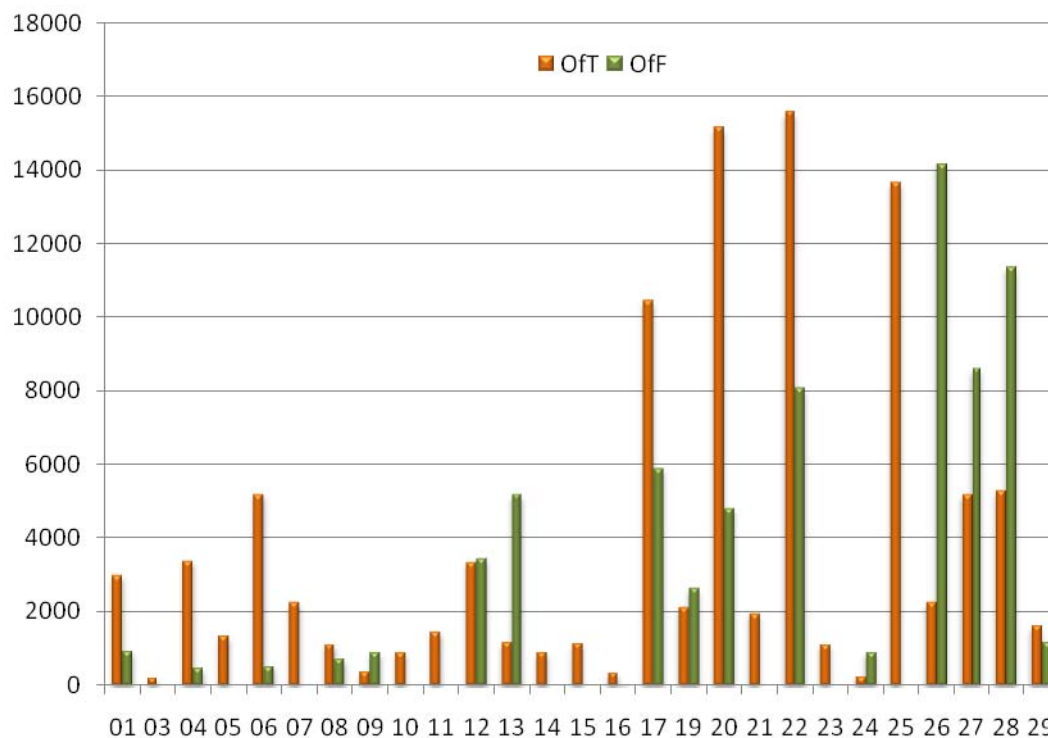
Figura 9: Comparação da oferta de formação profissional com a oferta de trabalho em 2005



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IIEFP

Oferta de formação dos centros de gestão directa e oferta de trabalho registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas.

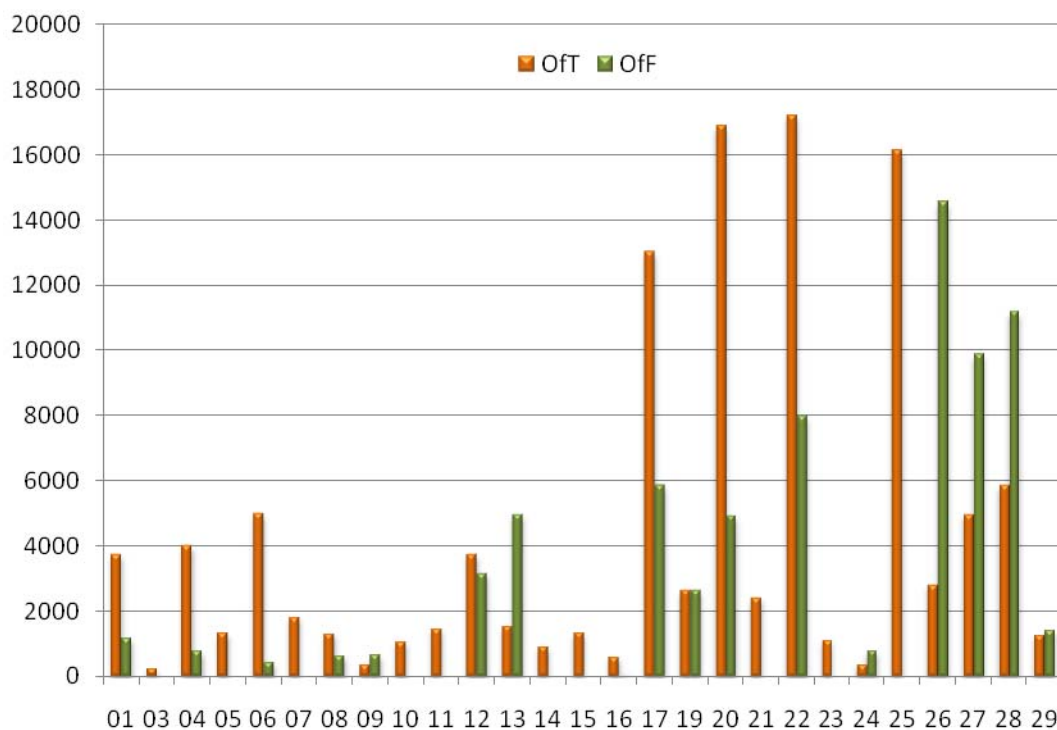
Figura 10: Comparação da oferta de formação profissional com a oferta de trabalho em 2006



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP.

Oferta de formação dos centros de gestão directa e oferta de trabalho registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas.

Figura 11: Comparação da oferta de formação profissional com a oferta de trabalho em 2007



Fonte: Gabinete de Estudos e Avaliação e Núcleo de Gestão da Informação e da Oferta de Formação do IEFP.

Oferta de formação dos centros de gestão directa e oferta de trabalho registada nos centros de emprego, segundo a Classificação das Actividades Económicas.